UNIVERSITÉ TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES – UT1

RECHERCHES SUR LES PROBLÈMES JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT DE DROIT PUBLIC

PRESENTÉE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT

LE 30 JUIN 2005

PAR

JEAN-CHRISTOPHE LUBAC

MEMBRES DU JURY

Jean-Arnaud Mazères, Professeur de droit public à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, (Directeur de recherche)

Robert Lafore, Professeur de droit public, Directeur de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux (Rapporteur)

Bernard Dolez, Maître de Conférences à l'Université de Paris 1 - Panthéon Sorbonne (Rapporteur)

Lucien Rapp, Professeur de droit public à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse

Nathalie Jacquinot, Professeur de droit public à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse

A mes parents et à mes grands-parents

Je tiens à remercier tout particulièrement Jean-Arnaud Mazères pour ses précieux conseils dispensés lors des nombreuses rencontres depuis déjà plusieurs années. Ils m'ont permis à la fois d'orienter mon travail et de rechercher des solutions nouvelles.
Je veux aussi remercier Jean-Arnaud Mazères pour le soutien et la confiance qu'il m'a toujours accordés dans la construction de mon parcours universitaire.

L’université entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AJDA……Actualité juridique droit administratif
CE…….Conseil d'État
CGCT……Code Général des collectivités territoriales
FSP……Fonds de Solidarités Prioritaires
GEIE…….Groupement Européen d'Intervention Économique
GIE……Groupement d'Intervention Économique
GECT……Groupement Européen de Coopération Transfrontalière
GIP……Groupement d'Intérêt Public
GLCT……Groupement Local de Coopération Transfrontalière
LPA……...Les Petites Affiches
MOT…….....Mission Opérationnelle Transfrontalière
MCNG……..…Mission de Coopération Non-Gouvernementale
RDP……..Revue de Droit Public et de science politique

SOMMAIRE

Première partie:
La mise en cause de l'ordonnancement juridique par la coopération internationale des collectivités territoriales

Titre I - L'analyse du champ d'action de la coopération internationale des collectivités territoriales au regard des fondements juridiques

Chapitre I - A la recherche des fondements juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 - Les fondements juridiques incertains de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 2 - La consécration de la coopération internationale par des fondements juridiques spécifiques.

Chapitre II - La détermination du champ d'action de la coopération internationale

Section 1 - Le droit à coopérer confronté à la notion de souveraineté nationale

Section 2 - Le droit à coopérer: champ de la coopération internationale des collectivités territoriales

Titre II - L'analyse du contentieux de la coopération internationale des collectivités territoriales en fonction de la nature des liens juridiques

Chapitre I - A la recherche de la nature des liens juridiques

Section 1 - La nature juridique des liens entre l'État, les usagers et les collectivités territoriales

Section 2 - La nature juridique discutée des liens entre collectivités territoriales

chapitre II - La détermination du contentieux de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 - Une nature diverse entraînant un contentieux multiple.

Section 2 - Tentative de définition du droit administratif international.

Deuxième partie:
La mise en œuvre juridique de la coopération internationale des collectivités territoriales

Titre I - Un enjeu de développement lié au rôle des acteurs

Chapitre I - Les acteurs de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 - Les acteurs globaux de la coopération internationale

Section 2 - Les acteurs tournés vers la coopération intra-européenne

Section 3 - Les acteurs tournés vers la coopération extra-européenne

Chapitre II - La redéfinition du rôle des acteurs au regard des enjeux de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 - La redéfinition du rôle des acteurs globaux au regard des enjeux d'organisation

Section 2 - La redéfinition du rôle des acteurs spécifiques au regard des enjeux de coopération

Titre II - Un enjeu de fonctionnement lié au choix des instruments juridiques

Chapitre I - Les instrument**s juridiques de la coopération intra-européenne.**

Section 1 - La souplesse du contrat de coopération intra-européenne

Section 2 - La diversité des structures françaises et européennes de coopération internationale intra-européenne

Section 3 - La confrontation des instruments juridiques aux domaines d'interventions de la coopération intra-européenne

Chapitre II - Les instruments juridiques de la coopération extra-européenne

Section 1 -Les instruments juridiques spécifiques à la coopération internationale extra-européenne

Section 2 - La confrontation des instruments juridiques aux domaines d'interventions de la coopération extra-européenne

RECHERCHES SUR LES PROBLÈMES JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- *[…] Qu'est ce que signifie « apprivoiser » ?*
- *C'est une chose trop oubliée, dit le renard. Ca signifie « créer des liens… »*
- *Créer des liens ?*
- *Bien sûr, dit le renard. Tu n'es encore pour moi qu'un petit garçon tout semblable à cent mille petits garçons. Et je n'ai pas besoin de toi. Et tu n'as pas besoin de moi non plus. Je ne suis pour toi qu'un renard semblable à cent mille renards. Mais, si tu m'apprivoises, nous aurons besoin l'un de l'autre. Tu seras pour moi unique au monde. Je serai pour toi unique au monde…*
- *Je commence à comprendre, dit le petit prince. […]*

Antoine de Saint-Exupéry, *Le petit prince*,
Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, p.470.

PRÉAMBULE :
LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE,
UN DÉVELOPPEMENT RHIZOMIQUE

1. Dans un précédent travail sur les liens juridiques entre les institutions communautaires et les collectivités territoriales[1] deux éléments importants avaient été soulignés. En premier lieu, était mis en évidence un mouvement historique du développement de la décentralisation en Europe autour des concepts d'autonomie et de responsabilité des acteurs publics locaux et, en second lieu, était précisé le rôle croissant de l'Union européenne entraînant une multiplication des acteurs publics et une revalorisation de l'échelon régional. Ces éléments conduisent alors les collectivités territoriales à mettre en œuvre les concepts d'autonomie et de responsabilité dans le cadre européen.
2. Dans ce contexte, il est apparu que les relations juridiques entre ces institutions sont fondées sur plusieurs principes juridiques tels que : le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, la péréquation financière, la contractualisation des politiques publiques, la subsidiarité et la coopération décentralisée. Ces cinq principes juridiques nous amènent alors à réfléchir sur le développement des relations entre les institutions publiques, lesquelles semblent passer d'un système hiérarchique et pyramidal, à une organisation fondée sur un maillage autonome et en interconnexion. En effet la conception pyramidale des personnes publiques n'apparaît plus opérante au regard des principes d'autonomie et de responsabilité. La conception arborescente des relations publiques semble alors plus attirante, toutefois elle ne correspond pas non plus à la réalité. En effet, il semble difficile de désigner un tronc commun entre, d'une part, la place prépondérante de l'Union européenne face à l'État et, d'autre part, la multiplicité des acteurs décentralisés et des acteurs privés.
3. Il faut donc rechercher une nouvelle clé de lecture de ces relations pouvant s'apparenter à un rhizome ou développement rhizomique. Cette notion établie par Gilles Deleuze et Félix Guattari, dans leur ouvrage *rhizome*[2], peut se définir comme la connexion « *d'un point quelconque avec un autre point quelconque, il met en jeu des régimes de signes très différents et même des états de non-signes. Le rhizome procède par variation, expansion,*

[1] *Etude sur les relations juridiques entre les collectivités territoriales et les institutions communautaires, mémoire* DEA droit public fondamental, Jean-Christophe Lubac, 2003.
[2] Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Rhizome introduction*, Les éditions de minuit, 1976.

conquête, capture, piqûre. Le rhizome se rapporte à une carte qui doit être produite, construite, toujours démontable, connectable, renversable, modifiable, à entrées et sorties multiples, avec ses lignes de fuite. Le rhizome est un système acentré, non hiérarchique et non signifiant, sans Général, sans mémoire organisatrice ou automate central, unique-ment défini par une circulation d'états. »[3] Les auteurs posent six caractères du développement rhizomique, qui sont les principes de connexité et d'hétérogénéité, de multiplicité, de rupture asignifiante, de cartographie et de décalcomanie. La présentation de ces principes peut tenir en ces quelques lignes. Les principes de connexion et d'hétérogénéité reposent sur l'idée que « *n'importe quel point du rhizome peut être connecté avec n'importe quel autre, et doit l'être*[4] ». Gilles Deleuze conçoit ensuite le principe de multiplicité comme un principe n'ayant aucun rapport avec l'Un comme sujet ou comme objet, comme réalité naturelle ou spirituelle, comme image et monde[5]. Le troisième principe, celui de la rupture asignifiante, permet à un rhizome d'être rompu, brisé en un endroit quelconque, et de reprendre naissance suivant telle ou telle de ses lignes et suivant d'autre lignes[6]. Et enfin, les principes de cartographie et de décalcomanie, qui sont vraisemblablement les plus importants du rhizome, réfutent l'idée d'un modèle structural ou génératif. Gilles Deleuze définit ces principes par les propos suivants : « *La carte est ouverte, elle est connectable dans toutes ses dimensions, démontable, renversable, susceptible de recevoir constamment des modifications. Elle peut être déchirée, renversée, s'adapter à des montagnes de toute nature, être mise en chantier par un individu, un groupe, une formation sociale. On peut la dessiner sur un mur, la concevoir comme une œuvre d'art, la construire comme une action politique ou comme une médiation. La carte a des entrées multiples, contrairement au calque qui revient toujours « au même ». Une carte est affaire de performance, tandis que le calque renvoie toujours à une « compétence » prétendue* »[7].

4. La présentation théorique du rhizome apparaît séduisante et s'adapte à de nombreux phénomènes sociaux, économiques ou politiques. Ainsi la structure du terrorisme islamique, la toile du réseau Internet ou encore les flux économiques de la mondialisation semblent correspondre à la théorie du développement rhizomique. Toutefois il s'agit ici de savoir si cette théorie peut s'appliquer à une conception moderne des rapports entre les acteurs pu-

[3] Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Rhizome introduction*, Les éditions de minuit, p.61 et 62.
[4] Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Rhizome introduction*, Les éditions de minuit, p.18.
[5] Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Rhizome introduction*, Les éditions de minuit, p.21.
[6] Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Rhizome introduction*, Les éditions de minuit, p.24.
[7] Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Rhizome introduction*, Les éditions de minuit, p.37.

blics. Il apparaît que même si certains éléments théoriques ne se retrouvent pas totalement dans la réalité de la structure publique, le développement rhizomique apparaît à plusieurs égards comme une approche intéressante. En effet, les cinq points de droit abordés précédemment, (le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, la péréquation financière, la contractualisation des politiques publiques, la subsidiarité et la coopération décentralisée) qui caractérisent les relations juridiques entre les collectivités territoriales et les institutions communautaires, semblent confirmer l'hypothèse du développement rhizomique. L'écart entre la théorie et la réalité des relations entre les institutions s'explique peut-être par l'empreinte forte de l'ancien modèle pyramidal ou arborescent dans la sphère publique et, aussi, par une période de transition où des modèles théoriques coexistent.

5. La coopération internationale des collectivités territoriales apparaît pour sa part, comme un élément important du développement rhizomique, elle semble à bien des égards s'inscrire dans la logique du rhizome. Cette idée se trouve confortée à la lecture de l'article de Eric Philippart[8] et des écrits de Panayotis Soldatos[9], Professeur à l'université de Montréal, sur le thème de la coopération décentralisée. Ces auteurs considèrent que la coopération décentralisée est le vecteur d'une organisation en réseau fondée sur les idées de multicentre, et de multigouvernance. Elle se définit selon ces auteurs comme *«un régime politique à niveaux multiples, où il n'y a pas de centre cumulant l'autorité, mais des combinaisons changeantes entre gouvernements supranationaux, nationaux et subnationaux engagés dans une collaboration »*, les acteurs étant liés par des réseaux qui transcendent plusieurs niveaux, et où les relations hiérarchiques sont faibles mais l'interdépendance forte.
6. De plus, Eric Philippart s'inspire des écrits de Brian Hocking et Michal Smith[10] pour définir l'acteur international selon trois critères distincts, qui sont l'autonomie, sa représentation et son influence. Ces mêmes auteurs distinguent cinq types de réseaux sur la scène mondiale : les réseaux subnationaux, les réseaux transnationaux, les réseaux gouvernementaux, les réseaux intergouvernementaux et les réseaux supranationaux. Ils considèrent que la multiplication de nouveaux canaux de prise de décision et de participation à la poli-

[8] *Le comité des région de l'Union européenne,* centre d'études et de recherche internationales et communautaires, coopération et développement, collection dirigée par J. bourrinet, J.Bourinet édition université d'Aix Marseille III Economica, voir Eric Philippart, Chapitre 3: comité des régions confronté à la « paradiplomatie » des régions de l'Union européenne,.

[9] Sous la direction des coauteurs Christian Philip et Panayotis Soldatos, *Au delà et en deçà de l'État-Nation,* Chapitre VII La nouvelle génération de villes internationales : phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'État-Nation, Bruyllant Bruxelles; Panayotis Soldatos, *Les nouvelles villes internationales: profil et planification stratégique,* Serdeco.

[10] B.Hocking, M.Smith, *world politics an introduction to international relations*, Harvester Wheatsheal, New York, 1990, 1995 (2 éme édition) chap.10 Polocy and politics in the international system, pp 175-195.

tique mondiale mène à une situation d'une grande complexité, hautement fluide et dynamique, où les réseaux devraient être à la base d'un développement surprenant et problématique pour les décisions contemporaines. En outre, le Professeur Chris de Neubourg établit aussi une relation entre la théorie du rhizome et le développement des eurorégions, en considérant l'histoire de l'Europe comme un balancement perpétuel entre le bulbe centralisateur et le rhizome du réseau non structuré[11].

7. Toutes ces approches des relations publiques entre les divers acteurs confirment l'hypothèse soulevée du développement rhizomique entre les personnes publiques. Cette hypothèse servira de base théorique dans l'approche des problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales.

[11] Chris de Neubourg, « *entre le bulbe et le rhizome régions et eurorégions dans une Europe unifiée mais divisée* », dans « L'eurorégion », journée d'études du 8 et 9 décembre 1992, PUF de l'Université des sciences sociales de Toulouse.

INTRODUCTION :
COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE
OU COOPÉRATION INTERNATIONALE ?

Proposition de définition de la coopération des collectivités territoriales

8. L'un des premiers problèmes juridiques du sujet se situe peut-être dans le sujet lui-même : qu'est-ce que la coopération décentralisée ? Le terme « *coopération décentralisée* » apparaît dès l'ouverture du Code général des collectivités territoriales au chapitre V, intitulé « *coopération décentralisée* ». Il codifie aux articles L1115-1 et suivants, les lois du 15 juillet 1982, du 6 février 1992, du 25 juin 1999, du 13 août 2004, et du 9 février 2005[12]. Ce chapitre, qui contient 9 articles, n'utilise plus le terme de coopération décentralisée dans la rédaction des articles, mais celui de « *coopération interrégionale* »[13] ou de *« coopération transfrontalière* »[14]. Il faut noter toutefois que l'article L1115-6 emploie le terme à travers l'expression « *la commission nationale de la coopération décentralisée. »* (voir L1522-1) Il apparaît que le terme de coopération décentralisée revêt plusieurs réalités différentes qu'il faut appréhender.
9. De prime abord des définitions simples mais efficaces se révèlent à travers la lecture du *« Guide de la coopération décentralisée »*[15]. En effet, ce guide définit, en premier lieu, la notion d'action extérieure des collectivités territoriales comme une notion regroupant l'ensemble des actions menées avec l'étranger par les régions, les départements, les communes et leurs groupements. Elles ne reposent pas nécessairement sur des engagements conventionnels avec une autorité locale étrangère. Le guide définit ensuite la coopération décentralisée au regard des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié. Elle regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun. Enfin le guide distingue la coopération transfronta-

[12] Loi n°82-610 du 15 juillet 1982, article 21, alinéa 2, 4 et 5, loi n°92-125 du 6 février 1992 article 131-I, article 133-1, article 133-2, article 134, article 135, loi n°99-533 du 25 juin 1999, Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 187 Journal Officiel du 17 août 2004, Loi nº 2005-95 du 9 février 2005 article du 1 Journal Officiel du 10 février 2005.
[13] L1115-2.
[14] L1115-2 et L1115-4.
[15] Ministère des affaires étrangères, *Guide de la coopération décentralisée*, La documentation française, p.8.

lière de la coopération interrégionale. La première est une forme particulière de coopération décentralisée, correspondant aux relations de voisinage, lesquelles s'instaurent avec des partenaires directs, au travers des frontières terrestres de la France. Enfin, la coopération interrégionale recouvre toute coopération entre des régions françaises et des entités de taille régionale étrangères, notamment au sein de l'Union européenne. Ces relations n'impliquent pas forcément un voisinage géographique.

10. La coopération décentralisée, au regard du droit positif actuel, correspond aux relations entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales étrangères[16]. Cette coopération comprend deux sous-ensembles, dénommés coopération transfrontalière et coopération interrégional. Ces distinctions se retrouvent dans l'article de Christian Autexier, *L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen*[17]. Il précise que le terme de coopération décentralisée a l'avantage de connecter l'idée de décentralisation, tout en l'éloignant de la notion de relations extérieures. De plus il rappelle que le terme s'est imposé à la suite d'un arbitrage du Premier Ministre Michel Rocard depuis la loi 92-125 du 6 février 1992.
11. En outre, le Conseil de l'Europe introduit le terme de coopération interterritoriale dans le protocole n° 2, il désignerait les relations entre des collectivités européennes éloignées géographiquement[18] en opposition au terme de coopération transfrontalière.
12. Enfin, le Comité des régions aborde l'action extérieure des collectivités locales en proposant d'autres terminologies, comme le terme de « *coopération transeuropéenne* », qui désignerait les relations de coopération à l'intérieur de l'Union et recouperait les termes de « *coopération transfrontalière* » et de « *coopération interterritoriale* ». L'Union européenne considère pour sa part, que l'action extérieure des collectivités territoriales, doit être entendue dans une conception large comprenant tous les acteurs de terrain. En effet, l'article 3 du règlement communautaire du 17 juillet 1998, modifié par le règlement du 3 avril 2004, précise que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent être les *pouvoirs publics locaux (y inclus municipaux), organisations non gouvernementales, organisations de populations autochtones, groupements professionnels et groupes d'initiatives locaux, coopératives, syndicats, organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux, organisations locales (y inclus les réseaux) qui oeuvrent dans le domaine de la*

[16] Circulaire du 26 mai 1994 (NOR : INTB9400178C) relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territoriales étrangères.
[17] Christian Autexier, *L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités locales, 4405-1 et suivant.
[18] Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale Strasbourg, 5 mai 1998

coopération et de l'intégration régionales décentralisées, organisations de consommateurs, organisations de femmes ou de jeunes, organisations d'enseignement, culturelles, de recherche et scientifiques, universités, églises et associations ou communautés religieuses, médias, et toutes associations non gouvernementales et fondations indépendantes susceptibles d'apporter leur contribution au développement. »[19] En outre, une note d'orientation de l'Union sur la coopération décentralisée de 1999[20] précise que la coopération décentralisée est un moyen de sortir du système de coopération « centralisée » avec les États et de s'engager vers « une autre façon de faire de la coopération », laquelle implique l'ensemble des acteurs de la société civile, dans toute leur diversité.

13. Il ressort de tous ces éléments, d'une part, une profusion de terme pour désigner un élément unique et une terminologie française sans signification réelle et, d'autre part, une conception variable du sens de la définition de la coopération décentralisée. Face à ce constat, nous aborderons les termes de « coopération décentralisée » sous un angle critique autant dans la terminologie, que dans le contenu de sa définition.
14. En premier lieu, le terme « coopération décentralisée » a une signification qui ne correspond pas réellement à sa définition, il semble que cette expression soit mal choisie pour désigner l'action internationale des collectivités territoriales. Cette expression porte à confusion, car elle peut désigner autant la coopération intercommunale, interdépartementale, interrégionale, que les relations internationales des collectivités territoriales. En effet, il faut souligner que dans le cadre de toutes ces coopérations les collectivités territoriales coopèrent entre elles, et restent définitivement des acteurs décentralisés. Pour exclure la coopération intercommunale, interdépartementale ou interrégionale de la définition de la coopération décentralisée, le législateur et la doctrine s'appuient sur un postulat sans réel fondement au regard de la réalité, si ce n'est dans la difficulté juridique d'appréhender un phénomène émergent. En outre, le terme de coopération décentralisée reste confus pour les néophytes de la matière, comme pour le citoyen, qui découvre cette compétence des collectivités territoriales.
15. Cette confusion s'explique peut-être aussi par l'évolution récente à la fois de l'intercommunalité, de la décentralisation et de l'émergence européenne, lesquelles ont entraîné un développement majeur des relations des collectivités territoriales, autant dans

[19] Règlement (CE) N°1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée, JOCE L213/6, 30.7.98; Règlement (CE) n°625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (CE) n°1659/98 relatif à la coopération décentralisée, JOCE n°L099 du 03/04/2004, p.0001-0002.

[20] Note aux services de la DG DEV et à la délégation dans les pays ACP-ALA-MED et PECO, Commission européenne, Bruxelles le 23 décembre 1999

le territoire national, qu'à l'extérieur. Ainsi, le doute se lève sur la signification du terme coopération décentralisée, qui amène à proposer une terminologie reflétant mieux la réalité du phénomène.

16. Ainsi nous proposons d'employer le terme de « coopération internationale des collectivités territoriales » pour désigner les actions internationales des collectivités locales. Ce terme à plusieurs avantages, d'une part, il désigne sans ambiguïté la réalité de la coopération décentralisée et évite toute confusion avec les termes de coopération intercommunale, interdépartementale, et interrégionale et, d'autre part, il permet aux citoyens de mieux comprendre l'enjeu de la coopération décentralisée. En outre, ce terme a une certaine crédibilité juridique pour remplacer le terme de coopération décentralisée car, d'une part, l'expression « coopération internationale des collectivités territoriales » a déjà été employée par la doctrine, et notamment par Michel Rousset, dans son ouvrage sur « *l'action internationale des collectivités locales »*[21] et, d'autre part, cette expression est consacrée par la loi du 9 février 2005 qui est « *relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement »*[22].
17. Ainsi, si nous proposons de remplacer le terme de coopération décentralisée, par celui de coopération internationale des collectivités territoriales, pour autant l'expression coopération décentralisée ne disparaît pas. Elle doit être au contraire redéfinie au regard de tous les types de coopération, intercommunale, interdépartementale, interrégionale et internationale. Dans cet esprit le terme coopération décentralisée pourrait chapoter toutes ces coopérations et se définir comme toute action de contact avec un acteur externe à la collectivité territoriale, il intégrerait les relations de coopération des collectivités territoriales à l'intérieur de l'État, comme celle à l'extérieur de l'État. Ainsi l'expression coopération décentralisée correspond de manière pleine et entière à la réalité de son contenu.
18. Après avoir redéfini le terme de coopération décentralisée, il convient de se pencher sur le contenu de la coopération internationale des collectivités territoriales. Cette expression, comme nous l'avons précédemment vu recouvre plusieurs réalités à la fois, telles que la coopération transfrontalière, la coopération interterritoriale et la coopération transeuropéenne. Il convient de réfléchir à un contenu de la coopération internationale des collectivités territoriales, qui revêt la réalité des actions de coopération. Pour ce faire il semble

[21] Michel Rousset, « l'action internationale des collectivités locales » LGDJ, p.5.
[22] Loi n°2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, JO n°34 du 10 février 2005 p ;2202.

que la distinction des coopérations *intra/extra* européennes permet d'appréhender totalement les actions de coopération. En effet, il s'avère que les enjeux de la coopération internationale des collectivités territoriales sont totalement différents selon que les actions ont lieu sur le continent européen, ou qu'elles ont lieu sur les autres continents. Dans le cadre européen, la coopération a un enjeu de cohésion territoriale qui s'inscrit, pour de nombreux pays de l'Europe, dans l'ordre juridique de l'Union, alors que la coopération extra européenne relève d'un enjeu d'aide au développement centré principalement sur des pays francophones et très éloignés géographiquement. Ainsi la coopération internationale des collectivités territoriales peut se diviser en deux sous-ensembles : la coopération intra-européenne et la coopération extra-européenne.

Ces diverses propositions peuvent être synthétisées par le tableau suivant :

Tableau 1 : Définition de la coopération

Coopération décentralisée : toute action de contact avec un acteur externe à la collectivité locale			
Coopération interne		**Coopération internationale des collectivités territoriales**	
Intercommunalité	Interrégionale interdépartementale	**Coopération intra-européenne des collectivités territoriales**	**Coopération extra-européenne des collectivités territoriales**

19. Ces propositions serviront de base à l'étude des problèmes juridiques de la coopération internationale, ceci permettra, d'une part, de vérifier leurs fonctionnalités dans la matière et, d'autre part, d'aborder la coopération sous un angle nouveau. Ainsi nous remplaçons le terme de « coopération décentralisée » par celui de « coopération internationale des collectivités territoriales ». Il faut préciser que la terminologie « coopération internationale des collectivités territoriales » apparaîtra aussi dans le cadre de la thèse, sous les termes de « coopération internationale », qui dans cette hypothèse, sous-entendra toujours les termes « des collectivités territoriales ».

20. L'analyse de la terminologie de la coopération peut se poursuivre par l'étude des travaux de Panayotis Soldatos[23]., Professeur à l'université de Montréal, lequel considère que le développement des relations internationales d'entités sub-étatiques constitue une interaction nouvelle entre les acteurs publics qu'il dénomme « paradiplomatie ». Panayotis Soldatos considère que ces relations peuvent être coopératives (supplétives) ou parallèles (substitutives), et toucher à tous les domaines économiques et sociaux. Il propose une typologie[24] des relations internationales des collectivités territoriales tout à fait novatrice en se fondant sur des critères territoriaux (dimension géographique du phénomène), des critères fonctionnels (domaines d'action) ou institutionnels (compétences légales) pour déterminer l'intensité des liens entre les collectivités, qui peuvent être de cinq catégories différents.
21. En premier lieu, la coopération internationale minimale désigne une forme correspondant à une combinaison minimale des causes précitées, lesquelles sont de faibles intensités. Les domaines d'action sont de type économique, parfois social ou culturel. En Europe elle a lieu dans des pays tels que la Finlande, la Grèce, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède.
22. En second lieu, une forme un peu plus développée est distinguable, la coopération internationale mineure. C'est un modèle correspondant à une combinaison plus large de déterminants de faible intensité. L'objectif poursuivi est un gain moyen sur le plan du développement de l'entité, les domaines d'action sont multiples, tout en restant généralement centrés sur l'économique et excluant le politique (au moins dans le discours officiel). L'extension géographique est transfrontalière et/ou transrégionale, les modes opératoires sont très largement de type coopératif. Il s'agit des relations extérieures de la majorité des entités subnationales d'Espagne, de France, de Grande Bretagne, et d'Italie. Surtout lorsqu'elles concernent des régions centrales ou appartenant à la majorité gouvernementale. La région de Madrid, Léon ou la Junte de Castille incarne ce type de relations. A ce groupe « stable », il faut ajouter une catégorie intermédiaire de coopération internationale mineure à vocation majeure. Ainsi certaines régions ont un potentiel plus large mais enfermé par le gouvernement central, attentif à juguler tout développement régionaliste. C'est le cas notamment du gouvernement Britannique à l'encontre des entités émanant du Pays de Galles et de l'Ecosse.

[23] Panayotis Soldatos, *Les nouvelles villes internationales: profil et planification stratégique*, Serdeco.

[24] Travail séminal d'I.D.Duchacek, Perforated Sovereignties : « *Towards a typology of New Actors in international Relations* », in H.J Michelmann et P.Soldatos, « *federalism and' International Relations -the Role of Subnational Units* », Oxford, Clarendon Press, 1990,p.15 et 16.

23. La coopération internationale majeure est la troisième configuration des relations subétatiques. Elle est identifiable par une combinaison d'au moins plusieurs déterminants majeurs à des degrés d'intensité moyenne ou faible, comprenant en particulier une certaine conscience régionale, une croissance des entités sub-nationales et une incapacité majeure du niveau national. Tous les domaines d'action sont potentiellement visés, avec des incursions dans le politique. Et les relations sont autant transfrontalières que transrégionales. Les modes opératoires sont encore majoritairement coopératifs malgré des actions conflictuelles. Cette forme de coopération internationale a été développée par les régions françaises et espagnoles à la pointe comme la Catalogne. De même que les régions PACA, Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon témoignent d'une coopération internationale très significative. Ainsi que Lille, Lyon et la Pas de Calais ont des ambitions importantes dans ce domaine. L'eurorégion Salzburg-Berchtesgar-Denen Land-Traunstien s'inscrit aussi dans la coopération internationale majeure.
24. En quatrième lieu un type de relation poussé existe à travers la coopération internationale maximale. Elle correspond à une combinaison d'un ou de plusieurs déterminants majeurs à des degrés d'intensité élevée. C'est à dire un régionalisme fort, une croissance importante des entités subnationales et des « vides » institutionnels. L'objectif ultime est de rééquilibrer les rapports de force entre niveau national et subnational pour maximiser les gains régionaux. Tous les domaines d'actions et tous les types d'extension géographique sont a priori envisagés. Le mode opératoire peut être parallèle à l'action de l'État ou en position conflictuelle. Ce niveau d'intensité reste l'exception en Europe et ne concerne que les Länder allemands dans la majorité, ainsi que le Pays Basque espagnol ou les régions de Belgique. L'Allemagne développe également les eurorégions avec la Pologne ou la République Tchèque[25].
25. En dernier lieu, dans le cadre de relations extrêmement intenses, il s'agit de protodiplomatie[26]. Ici tous les déterminants sont présents avec une intensité variable, l'objectif ultime est l'accession à l'indépendance la plus complète, la stratégie est globale; le mode opératoire est principalement conflictuel par la maîtrise de tous les domaines. Actuellement seules les trois entités de la Belgique en ont l'ambition et les moyens (Communauté flamande, région wallonne et communauté française de Belgique).

[25] 8 eurorégions ont été créées :Pormania, Pro-Europa Viadrina, Spree/Neibe/Bober, Neibe, Elbe labe, Erzgebbirge, Egrensis, Bayrischer Wald/Böhmerwald.
[26] Terme emprunté à I. Duchacek.

PRÉSENTATION DE L'INTENSITÉ DES LIENS PARADIPLOMATIQUES EN EUROPE

	PARA DIPLOMATIE MINIMALE	PARA DIPLOMATIE MINEURE	PARA DIPLOMATIE MAJEURE	PARA DIPLOMATIE MAXIMALE	PROTO DIPLOMATIE
CAUSES : DIFFÉRENCES ACCRUES ENTRE COLLECTIVITÉS, FAIBLESSE NATIONALE, MONDIALISATION .	***Combinaison minimale des causes*** ***Faible intensité***	***Combinaison Plus large des causes*** ***Faible intensité***	***Combinaison d'au moins plusieurs déterminants majeurs*** ***Intensité moyenne ou forte***	***Combinaison d'au moins plusieurs déterminants majeurs*** ***Intensité élevée***	***Tous les déterminants sont présents*** ***Intensité élevée***
OBJECTIFS	***Gain limité en termes de développement de l'entité.***	***Gain moyen sur le plan du développement de l'entité.***	***Gain majeur sur le plan du développement de l'entité.***	***Rééquilibrage des rapports de force entre niveau national et sub-national.***	***Accession à la forme d'indépendance la plus complète.***
MODES OPERATOIRES	***Coopératif***	***Coopératif et actions parallèles***	***Coopératif, actions parallèles, et actions conflictuelles***	***Coopératif, actions parallèles, actions conflictuelles, et revendication d'une part parallèle importante***	***Coopératif, actions parallèles, et surtout conflictuelles.***
PAYS EN EUROPE	***Finlande, Grèce, Suède, Irlande, Luxembourg, Pays Bas, Portugal.***	***Régions centrales de l'Espagne, de la France, de la GB et de l'Italie.*** ***(Pays de Galles, Ecosse)***	***Catalogne, PACA, Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées, Nord pas de Calais, Lille et Lyon,***	***Certains länder allemands, Pays basque et Bruxelles- capitale et la communauté germanophone de Belgique.***	***Communauté Flamande, Région Wallonne, et Communauté française de Belgique.***

26. Cette terminologie semble aussi être un moyen opérant pour décrire les liens entre les collectivités territoriales. Il semble donc que la coopération internationale des collectivités territoriales donne naissance à une paradiplomatie qui peut revêtir divers degrés d'intensité.

27. L'analyse de la notion de paradiplomatie constitue le dernier élément de l'effort de définition entrepris. Il semble par conséquent que la coopération décentralisée, qui doit être dénommée coopération internationale des collectivités territoriales, donne naissance à une diplomatie nouvelle, la paradiplomatie. Cela amène alors à s'interroger sur l'évolution historique de cette coopération.

Histoire juridique de la coopération internationale des collectivités territoriales

28. Le rappel des éléments historiques de la coopération internationale des collectivités territoriales met en avant une évolution croissante et par palier. En effet, la coopération internationale connaît deux périodes distinctes, l'une se situant entre l'après guerre et le début des années quatre-vingt, période de balbutiement de la coopération internationale, l'autre, est une période de construction juridique et de mise en place dans les institutions, entre le début des années 1980 et le milieu de la décennie des années quatre-vingt-dix. Il semblerait que la coopération internationale rentre dans une nouvelle période historique depuis le début de XXI siècle. Cette période se caractérise a priori par une expansion de la coopération internationale et un rôle croissant dans l'action des collectivités territoriales, et par là dans le droit des collectivités territoriales. Cette nouvelle phase s'explique peut-être par l'affirmation claire du mouvement décentralisateur en Europe et d'une construction européenne toujours plus forte dans un ensemble rhizomique.
29. L'histoire de la coopération internationale débute dès l'après-guerre[27] dans un contexte où les compétences des collectivités territoriales s'exercent en principe sur « leur territoire », dans le cadre du territoire national et où le franchissement des frontières est réservé exclusivement à l'État[28]. Mais, loin de la politique étrangère de la France, à la charnière entre le droit international public et le droit interne, il y a une place pour des accords de portée plus limitée entre collectivités territoriales appartenant à des États étrangers. Ainsi, dès 1946, les premières relations de ville à ville s'établissent : Orléans se jumelle avec Dundee, en Grande-Bretagne. En 1950, Montbéliard et Ludwigsburg scellent le premier jumelage franco-allemand. En 1963, année de la signature du traité d'amitié entre ces deux pays, plus de 120 jumelages franco-allemands sont recensés. Grâce à cet acte politique fort que constitue le jumelage, les élus locaux veulent poser les bases d'une nouvelle construction européenne, dont le dialogue entre les citoyens serait la pierre angulaire. Les col-

[27] Yves Madiot, *Coopération décentralisée*, Juris-classeur Administration locale, fascicule 60..
[28] Décrets du 25 décembre 1810, et du 14 mars 1953.

lectivités territoriales françaises assimilent donc très vite l'intérêt des jumelages, et veulent développer des liens d'amitié avec les populations des communes allemandes puis, pendant la guerre froide, avec celles des communes des pays d'Europe de l'Est. Les jumelages constituent alors les principaux cadres d'échanges culturels. Ces jumelages connaissent une reconnaissance juridique par l'édiction du décret du 24 janvier 1956, toutefois ce décret connaît une application limitée, il faudra attendre l'article 131, I, alinéa 1, de la loi du 6 février 1992 pour que les conventions de jumelage soient formellement reconnues.[29] Dans les années 1970, les jumelages changent de nature lorsque des communes s'engagent dans des actions concrètes de solidarité avec en particulier des localités des pays sahéliens. Il s'agit des « jumelages d'aide au développement », ils apparaissent notamment avec l'appui de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (aujourd'hui Fédération Mondiale des Cités Unies) et le Comité National de Jumelage français (aujourd'hui Cités Unies France) dans le cadre de l'accès à l'indépendance des pays africains et l'émergence du tiers monde sur la scène internationale. Ils deviennent l'expression d'une solidarité nord-sud, en unissant des collectivités locales de pays industrialisés à des collectivités locales de pays en voie de développement afin d'établir une nouvelle forme de coopération, privilégiant les rapports humains. Ces jumelages associent donc au concept de paix, celui de développement et prennent une forte coloration économique. De même que se développent, dans la même période en Europe, des coopérations transfrontalières autour de problèmes communs tels que l'environnement, l'équipement, l'activité économiques ou encore la migration des travailleurs. Ces coopérations sont soutenues par le Conseil de l'Europe et par la création d'organisations régionales, comme l'association des régions frontalières européennes (ARFE), l'Association des régions d'Europe (ARE) ou encore du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE)[30].

30. A partir des années quatre-vingt la coopération internationale entre dans une deuxième période historique à travers un formidable essor juridique. L'année 1980 est marquée par deux événements, l'un plus politique et l'autre plus juridique. Ainsi le 28 juin 1980, Gaston Defferre signe, en tant que député-maire de Marseille et Président de Conseil Régional Provence Alpes Côtes d'Azur, une « convention d'amitié et de collaboration » avec le Président du Conseil Populaire de la ville d'Alger. Cet accord marque un changement im-

[29] Christian Autexier, *L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités locales, 4405-1 et suivant.
[30] Ministère des affaires étrangères, *Guide de la coopération décentralisée*, la documentation française, p.16.

portant qui sera suivi par d'autres collectivités territoriales françaises.[31] La même année est adoptée la « convention cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales » signée à Madrid le 21 mai 1980. C'est le premier texte international qui mentionne la nécessité de coordinations, concertations, et coopérations entre les collectivités territoriales. La France a ratifié la convention en 1983[32] et a signé les deux protocoles additionnels à cette convention-cadre. Cette nouvelle orientation se confirme aussi lors des lois de décentralisation de 1982[33], qui jouent indirectement un rôle important dans l'essor de la coopération internationale. Elles créent un climat propice au développement des « actions extérieures » des collectivités locales françaises. En effet, elles renforcent les collectivités locales en élargissant le champ de leurs compétences (développement économique, aménagement du territoire, enseignement et formation professionnelle, recherche, culture, urbanisme, aide sociale, etc...), mais laissent un vide juridique quant à leur rôle et leur place dans l'action extérieure de la France. La circulaire du 26 mai 1983 du Premier Ministre, Pierre Mauroy, tente d'y remédier en reconnaissant aux collectivités territoriales la possibilité de nouer des relations avec des collectivités locales d'autres pays dans la limite de leurs attributions et sous le contrôle de l'État. Ainsi en nommant le Délégué à l'action extérieure des collectivités locales Pierre Mauroy tenait ces propos : « En *attribuant des compétences et des moyens accrus aux collectivités locales, la politique de décentralisation donne à celles-ci la possibilité d'affirmer leur identité et de développer leur activité dans de nombreux domaines. Les communes, les départements et les régions peuvent dans l'exercice de leurs attributions, être de la sorte appelés à entretenir des contacts avec des collectivités locales (…)* ». Il importe que le gouvernement soit informé de façon systématique et régulière de l'action extérieure des communes, des départements et des régions afin de les conseiller à ce sujet et d'être à même de veiller à ce que leurs initiatives en ce domaine respectent les règles fixées par la constitution et par la loi et n'interfèrent pas défavorablement à la politique étrangère de la France. A cette fin, le gouvernement a décidé de nommer un délégué à l'action extérieure des collectivités loca-

[31] Bernard Dolez, *Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, RFDA septembre octobre 1995, p.937.

[32] .JO. 27 décembre 1983, loi 83-1131 du 23 décembre 1983 et protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995; Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Strasbourg, 5 mai 1998.

[33] Article 65 de la loi 82-213 du 2 mars 1982 disposait que « le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contactes réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontières commune avec la région ».

les (…) ».[34] Cette circulaire a été suivie par plusieurs circulaires en 1985 et 1987[35], qui seront étudiées ultérieurement. Ainsi, pendant les années 80, les initiatives se multiplient : la coopération internationale des collectivités territoriales évolue à la fois quantitativement et qualitativement. Après les petites communes, ce sont les régions, les grandes villes et les départements qui s'impliquent à leur tour en coopération. Les relations se densifient, les interventions se diversifient géographiquement et par secteur d'activité, les partenaires impliqués localement se multiplient (associations, établissements publics, entreprises, chambres consulaires...). L'essor juridique des années quatre-vingt se finalise par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, qui reconnaît juridiquement le droit aux collectivités locales françaises de « *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* ». Cette loi impose en droit positif le terme de coopération décentralisée, confirme la légalité de l'action extérieure des collectivités locales, propose des instruments spécifiques de coopération internationale et crée une commission nationale de coopération décentralisée[36]. La loi de 1992 met en place un régime juridique confirmé dans l'article 83 de la loi du 4 février 1995 et la décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995.

31. Cette dernière loi met fin à un cycle pour laisser la place, semble-t-il, à une phase d'expansion de la coopération internationale des collectivités territoriales caractérisée par l'apparition de nombreuses sources internationales, européennes, et nationales qui seront exposées dans le corps de la recherche. Ces textes tentent de renforcer le contenu et les actions de coopération internationale des collectivités territoriales.

32. Après ces quelques lignes historiques qui donnent une perspective à la coopération internationale, la recherche doit s'interroger maintenant sur le pourquoi de la coopération internationale, c'est à dire rechercher les causes de la coopération internationale.

[34] Circulaire n°1789/SG du 26 mai 1983 (Pierre Mauroy).
[35] Circulaire n°2063/SG du 10 mai 1985, BOPM, n°85/2, p.11 et suivante; Trois circulaires du 12 mai 1987, JO du 16 mai 1987, p.5393, 5391, 5392.
[36] Christian Autexier, *L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen*, Dalloz collectivités locales, 4405-1 et suivant.

Les causes de la coopération internationale des collectivités territoriales.

33. Cette question, déjà abordée dans le préambule, doit être présentée ici de manière plus complète au regard des analyses de Panayotis Soldatos[37] qui semblent à bien des égards extrêmement pertinentes.
34. Selon lui, la coopération internationale est, d'abord et avant tout, une variable dépendante de la « tempête systémique » qui frappe l'État-Nation et qui affaiblit les performances de ce dernier en politique étrangère. Les États souverains sont en situation d'interdépendance internationale complexe connaissant ainsi un phénomène de « perméabilisation » de leurs frontières. Les collectivités territoriales ne se sentent plus protégées par la frontière économique nationale et connaissent une situation de vulnérabilité devant les forces économiques mondiales. Ainsi, par leurs interventions, elles tentent de réduire le coût « local » des problèmes globaux. Mais cette interdépendance peut devenir aussi un schéma d'opportunité de développement pour les collectivités territoriales. Dès lors la coopération internationale doit être comprise comme une tentative de remédier à cette crise par un processus d'ajustement.
35. C'est là le point commun des différents facteurs déterminants retenus : tous sont une des causes possibles de crise et/ou un des moyens d'y répondre. Au nombre de 16, ils se répartissent en trois catégories, distinguant causes internes et externes.
36. Les causes internes au niveau subnational s'expliquent par une segmentation objective des différences ethniques, religieuses, linguistiques, et par une segmentation des représentations sociopolitiques qui se traduit par une perception accrue des différences électorales, régionales et nationales. Ces causes se trouvent renforcées par le processus de décentralisation des systèmes étatiques et la croissance des appareils institutionnels des collectivités territoriales depuis l'après guerre. Ces nouvelles ressources financières et humaines amènent les élites à chercher de nouveaux rôles notamment sur le plan international.
37. Les causes internes au niveau national sont dues aux erreurs ou incapacités du niveau national (bureaucratie, manque d'expertise), aux faiblesses dans le processus de construction nationale souvent inachevé ou contesté, ou encore aux incertitudes dans la répartition des compétences. De plus la complexité croissante des questions de politique étrangère dans ce dernier quart de siècle ne permet pas toujours aux États une action techniquement op-

[37] Panayotis Soldatos, *Les nouvelles villes internationales: profil et planification stratégique*, Serdeco, p.5 à 51; *Au delà et au deçà de l'État-Nation*, Bruylant Bruxelles, 1996, *Chapitre VII « la nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'État-Nation », p.203et suivante*.

timale ; c'est alors qu'intervient l'action d'appoint de la coopération internationale des collectivités territoriales.

38. Enfin la coopération internationale des collectivités territoriales connaît des causes externes liées à l'interdépendance globale de l'économie. En effet la mondialisation de l'économie et le phénomène de « souveraineté pénétrée » propre aux sociétés industrielles avancées encouragent les entités subnationales à prendre en charge directement leurs intérêts au sein du système international. Aussi l'interdépendance microrégionale ou transfrontalière et macrorégionale s'accroît fortement (proximité géographique, indépendance environnementale, affinités culturelles, complémentarités économiques). Enfin, l'avènement d'une économie de haute technologie et de services et la globalisation des moyens de communications invitent les collectivités territoriales à abriter ces nouvelles activités économiques, et à se positionner comme des nouveaux acteurs du système économique international.
39. Ces analyses sont confirmées dans la thèse de Nicolas Levrat[38] qui distingue les fondements matériels, des fondements politiques, pour expliquer les causes de la coopération internationale. Selon cet auteur les fondements matériels reposent sur l'extension des tâches de l'État, l'apparition de phénomènes nouveaux, tels que la pollution transfrontière, la question de l'aménagement du territoire ou encore les développements technologiques. Tandis que les fondements politiques s'appuient sur l'influence de la construction européenne, le régionalisme, l'autonomie locale et le fédéralisme.
40. Ces analyses, recoupant en partie celle de Panayotis Soldatos, confirment que la coopération internationale est autant une réponse à la crise de l'État-nation, et aux enjeux de la mondialisation, que le fruit du mouvement décentralisateur et de la construction européenne. Elle représente certainement le stade le plus abouti de la décentralisation et des libertés locales. La coopération internationale est le signe d'un développement majeur du droit des collectivités territoriales dans un État.
41. Les éléments de base de la coopération internationale étant ainsi posés, il s'avère nécessaire désormais d'identifier les problèmes juridiques.

[38] Nicolas Levrat, *le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, p21-45.

Problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales

42. L'énoncé du sujet « recherche sur les problèmes juridiques de la coopération internationale » amène à tenter d'identifier les diverses problématiques dans un premier temps, pour tenter, dans un second temps, de construire un plan
43. Il ressort ainsi, après la lecture des éléments énoncés et des recherches dans le domaine de la coopération internationale, de multiples problèmes juridiques, lesquels apparaissent autant dans le régime juridique, que dans l'application de la coopération internationale.
44. Il ressort, ainsi, des analyses un manque de clarté et d'ordre dans des fondements juridiques, et de nombreuses interrogations sur la nature juridique de ses relations. La coopération internationale des collectivités territoriales remet en cause en partie la place de l'État et amène à s'interroger sur la nature juridique et le contrôle de l'État des relations contractuelles, sur leurs compatibilités avec les principes de la souveraineté nationale, ou encore sur la définition du champ d'action de la coopération internationale face aux relations diplomatiques des États. Mais, elle conduit aussi à s'interroger sur son contenu et sa place dans l'ordre juridique au regard du concept de droit à coopérer des collectivités locales, de sa place dans le droit administratif ou le droit communautaire, et des règles de contentieux régissant les contrats de coopération. Des interrogations nombreuses voient aussi le jour dans le cadre de l'application de la coopération internationale. Elles sont directement liées aux enjeux de développement et de fonctionnement de la coopération internationale et conduisent à rechercher une articulation nouvelle entre les acteurs de la coopération internationale, à déterminer précisément leur rôle et la cohérence entre les diverses interventions. Enfin il faut analyser le caractère opératoire des outils de la coopération mis à disposition des collectivités locales. Sont-ils adaptés et comment vont-ils évoluer ?
45. Toutes ces questions peuvent être regroupées autour de quatre problèmes juridiques concernant la portée des fondements juridiques de la coopération, les conséquences de la nature juridique des liens contractuels, l'articulation des acteurs de la coopération et le fonctionnement des instruments juridiques. Ces questions bousculent les principes traditionnels du droit public, modifient la conception classique de l'État et amènent à s'interroger sur le droit des collectivités locales.
46. Ainsi, au regard des quatre thématiques, et du sujet « recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales », il convient d'aborder les questions au moyen d'une subdivision distributive matérielle. Ce type de plan apparaît comme le plus adapté au sujet, car il permet d'aborder les divers problèmes juridiques au-

tant au regard du droit positif, que d'une manière théorique. De plus, ce type de plan donne les moyens d'apporter de la clarté et de la cohérence aux notions juridiques présentées, tout en mettant en perspective la coopération internationale au regard des évolutions de la décentralisation et de l'Union européenne.

47. D'autre part les autres types de plan ne semblent pas adaptés. En effet, le plan historique n'aurait pas beaucoup de sens, et n'apporterait pas grand chose au sujet. En revanche le « plan logique » apparaît comme plus séduisant, toutefois ce dernier conduit soit vers une présentation du sujet, soit à mettre en avant une dialectique. Or, ce plan n'est pas adapté au sujet, car il se conçoit comme une recherche tentant d'identifier les problèmes, et se donne pour objectif d'apporter des réponses théoriques. Il n'est pas question ici de décrire un phénomène, ou de présenter les éléments dialectiques du sujet, mais d'apporter une réflexion sur les problèmes de la coopération internationale.
48. C'est dans cette perspective que se construit le plan de la recherche. Ainsi apparaissent deux domaines autour de la coopération internationale. Le premier concerne pour sa part, l'ordonnancement juridique, le second s'oriente autour de la mise en œuvre juridique de ces relations. Ces deux thématiques permettent d'aborder toutes les problématiques présentées ci-dessus.
49. Ainsi il semblerait que la coopération internationale des collectivités territoriales engendrerait une remise en cause de l'ordonnancement juridique. Ce dernier se trouve contredit dans ces principes et accepte mal l'idée de coopération internationale (Première partie).
50. Le second problème concernerait la mise en œuvre juridique des relations internationales. Elle ne semble pas adaptée aux enjeux de la coopération, et apparaît souvent comme insuffisante et empirique (Deuxième partie).

PREMIÈRE PARTIE :
LA MISE EN CAUSE DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE PAR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

51. Le problème mis en exergue dans cette partie concerne l'intégration de la coopération internationale des collectivités territoriales dans l'ordre juridique. Cette intégration se révèle complexe et controversée, elle entraîne de nombreuses questions autour de la nature juridique de ces relations, et de leurs fondements, notamment sur la place de l'État face à la coopération internationale des collectivités locales et sur sa difficile conciliation avec le concept de souveraineté nationale. Elle amène aussi à s'interroger sur le contenu de la coopération internationale, et son champ d'application. Ces questions engendrent enfin l'analyse des conséquences de la coopération internationale en matière de contentieux administratif.
52. De plus toutes ces interrogations doivent être examinées en réfléchissant à l'influence de la coopération internationale sur le droit administratif et le droit communautaire. Quelles sont les interactions entre ces matières ? Quelles sont les limites de la coopération internationale, comment s'intègrent-t-elle dans l'ordre juridique ?
53. Voilà quelles sont les problématiques que cette première partie abordera à travers deux titres, l'un sur les fondements juridiques et, l'autre, sur la nature juridique de la coopération internationale. Ces deux titres, comme cela a déjà été souligné, ne s'attacheront pas à décrire, d'une part, les fondements et, d'autre part, la nature juridique, mais au contraire à tenter de les mettre en perspective pour proposer une réponse aux problématiques soulevées.
54. Ainsi le premier titre, à travers la détermination des fondements juridiques de la coopération internationale recherchera à délimiter le champ d'action de la coopération internationale. En d'autres termes, la détermination des fondements juridiques de la coopération internationale doit permettre d'établir son champ d'action, c'est-à-dire le contenu et les limites du droit à coopérer (titre I).
55. Tandis que le deuxième titre s'orientera vers la nature juridique de la coopération pour tenter de déterminer le contentieux administratif de la coopération internationale. Ainsi la réflexion sur la nature juridique des relations internationales permettra d'aborder les questions relatives au contentieux (titre II).

TITRE I :
L'ANALYSE DU CHAMP D'ACTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REGARD DES FONDEMENTS JURIDIQUES

56. Ce titre a pour objectif de rechercher les fondements juridiques de la coopération internationale pour permettre de déterminer son champ d'action. Ce raisonnement débutera par l'analyse des fondements juridiques, puis par les discuter au regard du principe de souveraineté nationale. Cette discussion conduira à conclure qu'il existe un droit à coopérer composante des « libertés locales ». Dès lors l'analyse devra rechercher à définir ce droit, son étendue et ses limites. Cette orientation conduira alors à reconsidérer la notion d'intérêt local.
57. Ce raisonnement pourra être conduit en deux temps, tout d'abord, en recherchant les fondements juridiques de la coopération internationale (chapitre 1), ensuite, en déterminant le champ d'action de la coopération internationale (chapitre 2)

Chapitre 1 - À la recherche fondements juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 - Les fondements juridiques incertains de la coopération internationale

§1 Une naissance empirique devançant les fondements juridiques.

I/ Les jumelages : prémices de la coopération internationale dans les années 50.

II/ L'émergence de la coopération internationale dans les années 70.

§2 A la recherche des fondements juridiques tirés des principes du droit des collectivités locales.

I] La coopération internationale : une compétence implicite des collectivités territoriales.

A] Le principe de libre administration : fondement juridique de la coopération internationale ?

a)Présentation du principe
b) Fondement juridique de la coopération internationale ?

B] La clause générale de compétence : fondement juridique de la coopération internationale ?

C/Le principe de subsidiarité : fondement juridique de la coopération internationale ?

a) Les fondements idéologiques du principe de subsidiarité
b) le principe de subsidiarité dans l'Union européenne et en France confronté à la coopération internationale des collectivités territoriales
c) Critiques, évolutions et propositions autour du principe de subsidiarité

II) La confrontation de la compétence implicite aux autres constitutions européennes.

Conclusion

Section 2 - La consécration de la coopération internationale par des fondements juridiques spécifiques.

§1 Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale sous l'impulsion étatique

I / La coopération fondée sur des traités internationaux en dehors de la convention cadre de Madrid.
II/ La coopération fondée sur la convention de Madrid

Conclusion

§2 Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale sous l'impulsion locale

I/Les prémices des fondements de la coopération internationale sous l'impulsion locale

A) la concertation régionale transfrontalière
B) Les arrangements entre collectivités territoriales et autorités territoriales

II/Les fondements consacrant la coopération internationale sous l'impulsion locale.

A) les fondements consacrant la compétence explicite internationale

a)Les fondements législatifs
1) Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale métropolitaine
2) Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale d'outre-mer

b) La reconnaissance constitutionnelle de la compétence internationale des collectivités territoriales

B) Les fondements consacrant un droit à la coopération internationale

Conclusion

Conclusion générale

CHAPITRE I :
À LA RECHERCHE DES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

58. La recherche des fondements de la coopération internationale doit se faire au regard de l'évolution historique dégagée en introduction. En effet le problème des fondements de la coopération internationale est différent selon la période historique. Jusqu'aux années 1980 et 90 la coopération internationale connaît un déficit de fondement juridique, tandis qu'à partir des années 90 des fondements spécifiques voient le jour dans l'ordonnancement juridique.
59. Dès lors, dans un premier temps, nous tenterons de mettre en exergue des fondements juridiques permettant de légaliser la coopération internationale, tandis que dans un second temps, nous analyserons les fondements spécifiques en mettant en avant les caractères principaux de la coopération internationale.

SECTION 1 :
LES FONDEMENTS JURIDIQUES INCERTAINS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

60. Les fondements juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales dans la première période historique[39] apparaissent incertains, car ils sont rarement définis strictement, et répartis dans de multiples textes. Il est difficile de déterminer les fondements exacts même si le droit contemporain a fait d'énormes progrès en la matière.
61. Cette incertitude semble être due à l'histoire particulière de la coopération internationale présentée en introduction, d'ailleurs les trois courants historiques dégagés précédemment en introduction semblent se confirmer dans l'analyse des fondements juridiques. Ces derniers qui sont peu nombreux au départ, trouvent une existence par la suite dans le droit des collectivités locales. Ainsi l'évolution des fondements juridiques suit l'évolution historique (balbutiement, consécration, expansion)[40] .

[39] Voir p.25 et s.
[40] Voir p.25 et s.

62. Cela amène à diviser cette section en deux parties distinctes, l'une, sur la naissance empirique devançant les fondements juridiques (§1), l'autre, sur la recherche de fondements juridiques dans les principes du droit des collectivités territoriales (§2).

§1 - UNE NAISSANCE EMPIRIQUE DEVANÇANT LES FONDEMENTS JURIDIQUES

63. La coopération internationale se construit de manière empirique, sans reposer au départ sur de véritables fondements juridiques. Elle devient une manière d'être des collectivités locales qui s'impose peu à peu pour donner naissance aux premiers fondements juridiques. Cette construction empirique peut être présentée à travers d'abord la période des jumelages des années cinquante, puis par l'émergence de la coopération internationale dans les années soixante-dix.

I] LES JUMELAGES DES ANNÉES CINQUANTE, PRÉMICES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

64. Les premières relations internationales naissent bien avant la constitution de fondements juridiques, elles se développent pendant de nombreuses années dans l'indifférence de l'État et des autorités administratives. Ainsi, les villes ont peu à peu tissé un réseau de relations au-delà des frontières nationales par l'intermédiaire des jumelages, et progressivement s'instaure une pratique des relations internationales des collectivités locales avec leurs partenaires étrangers. Ces premiers accords à l'époque se trouvent même en contradiction apparente aux textes existants. En effet le décret du 25 décembre 1810 dispose dans ses articles 1 et 2 : *«Aucun de nos ministres ayant département, ministre d'État, conseiller d'État, chef d'administration, ne pourront, sous quelque prétexte que ce soit, recevoir des lettres des ambassadeurs, ministres ou chargés d'Affaires étrangers, membres de Légations étrangères ou officiers à un service étranger. Toute lettre qu'ils recevraient traitant d'une affaire quelconque, de petite ou de grande importance, sera dans les vingt-quatre heures de sa réception, renvoyée en original à notre ministre des Relations extérieures. Il est expressément défendu à nos ministre, conseillers d'État, de répondre soit par écrit, soit verbalement, à aucune demande, plainte ou affaire, que ce soit de petite ou de grande importance qui leur serait adressée par un agent étranger. L'unique*

réponse est qu'ils doivent s'adresser au ministère des relations extérieures »[41]. Ce texte trouve un complément plus récent dans le décret 53-192 du 14 mars 1953 qui dispose dans son article 1er que « *Le ministre des Affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords (…).- Article 2. Les ministres, pour leur département, et pour les services administratifs dotés de la personnalité civile qui leur sont rattachés, lorsqu'ils ont participé directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants à l'élaboration ou à la dénonciation de conventions, accords, protocoles et règlements engageant la France envers un État ou une organisation internationale, ou pris au sein d'une organisation internationale à laquelle appartient la France, sont tenus de transmettre au ministre des affaires étrangères le texte de ces conventions, accords, protocoles et règlements quels que soient l'importance et le caractère de ceux-ci immédiatement après la signature ou l'adoption.*»[42]

65. Ces textes sont souvent invoqués par les opposants de la coopération internationale des collectivités territoriales, toutefois ces textes ne peuvent pas être opposés aux collectivités locales, car elles ne sont pas des administrations centralisées, et leurs conventions ne sont pas par nature des engagements internationaux. Toutefois ils démontrent, semble-t-il, le caractère « *contra legem* »[43] ou au moins *« praeter legem »*[44] des relations internationales au regard des textes en vigueur à l'époque. Il y aurait, lors de la constitution des premiers accords, naissance d'un droit coutumier en contradiction aux textes en vigueur. Cette contradiction s'explique par la nécessité d'épanouissement des collectivités locales et par l'acceptation silencieuse de ces accords par les institutions.

66. Cette situation va être favorable à la naissance d'un débat entre les partisans de la compétence exclusive de l'État en matière de relations internationales et les défenseurs de la coopération internationale. Les arguments principaux des défenseurs de la compétence exclusive de l'État se fondent sur les principes classiques de droit international public et sur les principes constitutionnels.[45] Ils peuvent se résumer dans l'idée que la souveraineté de l'État s'oppose à ce que les collectivités locales puissent apparaître dans le champ des relations internationales, comme des acteurs à part entière, et sur le fait que les constitutions

[41] F.Le Roy, Conduite des affaires étrangères de la France, F.N.S.P, 1959.
[42] Journal Officiel, 15 mars 1953, p.2436.
[43] La coutume est contraire à la loi.
[44] La coutume supplée au silence de la loi.
[45] Michel Rousset, L'action internationale des collectivités locales, LGDJ, p.25 et 26.

de 1946 et 1958 prévoient que l'engagement de l'État relève du pouvoir central. Notamment l'article 52 de l'actuelle constitution dispose que *« Le président de la république négocie et ratifie les traités »*.

67. Toutefois, malgré les textes et les arguments précités, la licéité des conventions de jumelage n'a jamais été mise en doute, de plus la doctrine distingue parmi les accords de jumelage, ceux qui ont un véritable contenu juridique, de ceux qui ne font que manifester une volonté de coopération sans créer de véritables obligations juridiques. Il s'avère que l'analyse approfondie des accords de jumelage permet presque toujours de conclure à leur absence de caractère juridique[46].

68. En outre il semble que le caractère *prater-legem* de la coopération s'estompe partiellement suite à un décret de 1956 réglementant les jumelages. En effet, le Président du conseil Edgar Faure avait décidé par un décret du 24 janvier 1956[47] de soumettre tout projet de jumelage à une obligation de déclaration au préfet, préalablement à toute démarche officielle auprès de l'autorité étrangère. L'élément central du dispositif du 24 janvier 1956 était constitué par une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal et de donner son avis sur toutes les questions que pose l'étude des problèmes communaux sur le plan international[48]. Selon une circulaire du 9 mai 1957, la création de cette commission avait pour but d'éviter des démarches parallèles de plusieurs villes auprès d'un même partenaire étranger, d'informer les villes françaises des propositions formulées par les villes étrangères et de signaler aux maires les inconvénients de certains jumelages sur le plan pratique ou diplomatique. Cependant cette commission qui aurait dû se réunir tous les mois, ne s'est réunie qu'une seule fois et la procédure est tombée en désuétude[49].

69. Cela démontrait le peu d'intérêt que portait l'administration centrale à ce type d'accord dans les années cinquante, soixante. Pourtant malgré ce désintérêt la coopération internationale des collectivités locales se développe sans véritable base juridique. Les communes deviennent ainsi des pionnières en matière de coopération internationale.

70. Dès lors, la coopération internationale devance les textes juridiques et ceci, pendant plusieurs décennies, car la coopération internationale est un phénomène naturel lié aux libertés locales et à l'autonomie. Elle est le signe de la « maturation » des collectivités locales

---

[46] G.Burdeau, *Les accords conclu entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents*, dans mélanges Reuter, Pédone, 1981, p.103-126.
[47] Journal Officiel, 26 janvier, p.965; modifié par le décret 56-657 du 23 juin 1956.
[48] Bernard Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Thèse Lille II, 1993, p.249-252.
[49] Voir la réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n°17164, JOAN, 13 novembre 1989, p.5006.

qui construisent ces relations sans attendre une impulsion de l'État ou une politique nationale. La coopération internationale peut être comparée à une évolution de la société rapide où le droit ne fait que constater et réglementer l'évolution. Ainsi les fondements juridiques spécifiques ne viendront au départ qu'organiser ce que l'autonomie locale avait mis en place.

71. Cette analyse se confirme au regard de l'émergence de la coopération internationale dans les années soixante-dix.

II] L'ÉMERGENCE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LES ANNÉES SOIXANTE-DIX

72. La naissance empirique de la coopération internationale devançant les fondements juridiques se retrouve aussi dans les années 1970, période où pourtant la coopération internationale connaît un essor important. Robert Lafore tient les propos suivant devant cette évolution : *«Il en fût autrement quand, au tournant des années 1970, les préoccupations de protection de la nature et de l'environnement, vinrent poser le problème de la coopération transfrontalière »* […] *«La prise en compte de ces interrelations qui ignorent les limites tracées entre les États, devait progressivement imposer la nécessité d'une coopération transfrontalière locale et régionale en matière de pollution et de protection de l'environnement »*[50].

73. La coopération internationale trouve aussi une seconde impulsion à travers la construction européenne, qui demande aux acteurs locaux d'entretenir des relations directes avec les institutions européennes. Ces nouvelles relations favorisent la création d'un dialogue entre les autorités locales. Ainsi des liens se nouent pour des raisons de proximité géographique, de ressemblances culturelles, d'intérêt économique, de complémentarités technologiques, ou de convergences de problèmes.[51] Cette nouvelle coopération internationale est dénommée coopération transfrontalière, elle s'amorce sur un certain nombre de problèmes communs, puis elle se développe sous l'impulsion du Conseil de l'Europe. Pendant cette période plusieurs organisations régionales se mettent en place comme l'Association des régions frontalières européennes (ARFE), suivi de l'Association des régions d'Europe (ARE), des communautés de travail, ou encore du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE). Ces associations donneront naissance au Comité des Régions au

[50] Robert Lafore, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, Revue de droit public, 1988, p.764
[51] Yves Madiot, *coopération décentralisée*, fascicule 60, Juris-classeur Administration locale.

sein de l'Union européenne. Il s'agit d'une institution récente mise en place en 1994 par le traité de Maastricht[52] qui a un caractère principalement consultatif et exprime la voix des collectivités locales de toute l'Union européenne.

74. Toutefois, malgré la création de ces organismes et la mise en place de la coopération internationale transfrontalière, les fondements juridiques restent incertains. Les principes de bases doivent être recherchés dans les accords passés entre les collectivités locales et les débats doctrinaux.

75. Devant ce vide juridique un premier débat doctrinal se cristallise alors autour de deux approches juridiques différentes, l'une considérant que la coopération internationale relève du droit international, thèse proposée principalement par P-M Dupuy[53], et l'autre défendant l'approche du droit interne dans les rapports internationaux, notamment à la lecture des notes de G. Burdeau[54], Ch. Autexier[55]. Toutefois, ce débat ne donne pas de fondements juridiques à la coopération internationale, mais analyse plutôt la nature juridique de ces relations. En effet le fait que la coopération internationale relève soit du droit international, soit du droit interne, ne lui donne pas pour autant un fondement juridique. Par conséquent ce débat sera analysé en profondeur ultérieurement dans le chapitre II sur la nature juridique de la coopération internationale.

76. D'autre part, la doctrine, et notamment Robert Lafore développent des arguments soulignant les obstacles théoriques relatifs à l'action à l'étranger des collectivités territoriales. Ils s'appuient sur le principe de souveraineté nationale pour démontre l'incertitude des fondements juridiques de la coopération, malgré la progression de ces relations[56].

77. Enfin, l'argument de l'inconstitutionnalité des relations internationales est présent, d'une part, dans un série de questions écrites posées en 1979 et en 1980 par Michel Debré sur les liens directes entre un établissement public régional et les institutions communautaires[57] et, d'autre part, sur le monopole des États pour les demandes et le versements des fonds des aides régionales du F.E.D.E.R[58]. Ces arguments, que l'on retrouvera lors de la signa-

[52] Article 263 de traité de Maastricht

[53] Pierre-Marie Dupuy, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, Annuaire français de droit international, 1977, P.837 et suivante.

[54] Geneviève Burdeau, Les *accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents*, dans Mélanges Reuter, Pédone, 1981, p.103-126.

[55] Christian Autexier, l'ancrage constitutionnel des collectivités de la république, RDP, 1981, P.581-620.

[56] Robert Lafore, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, Revue de droit public, 1988, p.763-811.

[57] Questions écrites n°19268, Journal officiel de l'assemblée nationale, 15 décembre 1979, p.11996.

[58] Questions écrites n°22948, Journal officiel de l'assemblée nationale, 7 avril 1980, p.1403.

ture de la convention de Madrid sur la coopération transfrontalière en 1980[59], démontrent aussi l'incertitude des fondements juridiques de la coopération internationale.

78. En second lieu les fondements juridiques restent indéterminés à la lecture des accords passés dans les années 70. Ces accords se préoccupent d'avantage de la nature juridique des relations entreprises, que de leurs fondements. En effet, à la lecture des analyses de Nicolas Levrat[60], les accords prévoient en priorité les problèmes de contentieux. Il considère aussi que les traités d'amitié, du fait de leur manque d'obligations juridiques, ne posent pas de problèmes juridiques au regard des compétences des collectivités locales. Cela amène à déduire que la plupart des accords des années 70 n'abordent pas la question du fondement juridique de la coopération internationale, certainement car ces fondements sont semble-t-il, inexistants à l'époque. Dès lors, ce constat conduit à confirmer l'analyse faite au paragraphe précédent, selon laquelle la coopération internationale repose sur des fondements *praeter legem* pendant les décennies des années 60 et 70. Robert Lafore souligne aussi dans son article «L'action à l'étranger des collectivités territoriales» que les contrats de jumelages peuvent être considérés comme des *« accords innomés, contrats sans loi ou convention de droit privé »*[61]. Cette analyse sur la caractère *praeter legem* connaît un dernier argument mis en avant par l'article 4 de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités de 1980 stipulant: « *Chaque Partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et se concertera autant que de besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées.* » Cet article démontre qu'en 1980 les règles juridiques des États sont en contradiction avec la coopération internationale existante, car l'article oblige les États à supprimer les réglementations entravant la coopération internationale. Dès lors, la coopération internationale se développe pendant les années 70, malgré des règles en opposition avec son existence.

79. Toutefois, Nicolas Levrat relève[62] dans un accord intervenu le 17 août 1976 entre le Länder de Baden-Württemberg et le Canton de Schaffhouse, que ces collectivités locales, du fait de la structure de leur État d'appartenance respective, sont toutes les deux détentrices

[59] Questions écrites n° 31229, Journal officiel de l'assemblée nationale, 1septembre 1980.
[60] Nicolas Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, PUF, p.50-66.
[61] Robert Lafore, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, Revue de droit public, 1988, p.764
[62] Nicolas Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités infra-étatiques*, PUF, P.57 ;

de certaines compétences constitutionnelles[63] leur permettant de s'engager dans des relations internationales. De plus, il faut souligner la résolution C (74)-224 du 14 novembre 1974 de l'Organisation de coopération et de développement économique[64] (OCDE), énonçant un certain nombre de principes devant régir les relations entre zones frontalières. Ce texte, qui reste sans valeur juridique contraignante et sert de base de préparation de la future convention cadre de Madrid de 1980, permet tout de même de relativiser la contradiction entre la coopération internationale et le droit positif de l'époque. Ainsi la coopération internationale des collectivités territoriales apparaît plus *praeter legem* que *contra legem* dans les années 70. Elle se fonde sur une coutume *praeter legem* jusque dans les années 80, coutume qui trouverait son origine dans des causes socio-économiques exposées dans l'introduction[65].

80. Toutefois, malgré ces arguments et le caractère *praeter legem* de la coopération internationale, il est intéressant de se tourner vers la constitution et le droit des collectivités locales, comme le faisait l'accord de 1976 présenté ci-dessus, pour rechercher les fondements juridiques de la coopération internationale.

§2 - À LA RECHERCHE DES FONDEMENTS JURIDIQUES TIRÉS DES PRINCIPES JURIDIQUES GÉNÉRAUX DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

81. Suite aux conclusions du paragraphe précédent, les fondements juridiques de la coopération internationale sont à rechercher dans les principes du droit des collectivités locales tels que la libre administration, la clause générale de compétence, et le principe de subsidiarité. Ces principes peuvent constituer indirectement des fondements juridiques aux actions de coopération internationale des collectivités territoriales. En effet, d'une part, l'analyse de la libre administration fait ressortir que la coopération internationale est l'expression d'une liberté locale, et, d'autre part, l'analyse de la clause générale de compétence et du principe de subsidiarité peuvent démontrer que la coopération internationale est une compétence implicite des collectivités territoriales. En d'autres termes ces textes donnent aux collectivités locales l'aptitude à remplir de tels actes. Enfin il est intéressant de confronter les conclusions obtenues aux autres constitutions européennes pour confirmer ou infirmer ces analyses.

[63] L'article 32 § 3 de la loi fondamentale de la RFA, et l'article 9 de la Constitution helvétique.
[64] A-C Kiss, La protection internationale de l'environnement, Notes et Etudes documentaires, documentation Française, 1977.
[65] Voir p 29.

82. Ainsi, dans un premier temps, ces principes donnent naissance à une compétence implicite, se confirmant, dans un second temps, au regard des autres constitutions européennes.

I] LA COOPÉRATION INTERNATIONALE : UNE COMPÉTENCE IMPLICITE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

83. Il apparaît, à la lecture des textes, de la jurisprudence et de la doctrine, possible de considérer la libre administration(A), la clause générale de compétence (B), et le principe de subsidiarité(B), comme trois principes fondateurs attribuant une compétence implicite en matière internationale.

A] Le principe de libre administration : fondement juridique de la coopération internationale ?

84. La recherche du principe de libre administration comme fondement juridique de la coopération internationale s'effectuera en deux temps, d'abord, par une présentation du principe puis, ensuite, par une analyse de celui-ci au regard de la coopération internationale.

a - Présentation du principe

85. L'ancien article 72 alinéa 2 de la constitution de 1958 énonçait que les « *collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévus par la loi* » et il est modifié par la loi constitutionnel n°2003-276 du 28 mars 2003 en ces termes : *« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »*[66]. Ce sont ces articles qui posent le principe de libre administration des collectivités territoriales.
86. Il faut rappeler que ce principe se trouve déjà dans la constitution du 27 octobre 1946 qui dispose dans son article 87 que *« les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel »*.
87. Toutefois ce principe prend véritablement tout son sens suite aux lois de décentralisation de 1982 et aux décisions de jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

[66] Article 72 alinéa 3 de la constitution de 1958.

En effet, la décision n° 79-104 du 23 mai 1979[67] consacre pour la première fois la valeur constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités territoriales, en précisant que *« le législateur n'a méconnu ni le principe de séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales »*. Ainsi, au même titre que d'autres normes de valeur constitutionnelle, le principe de libre administration fait partie de l'ensemble des normes de référence du Conseil constitutionnel. Cette décision confirmée par la décision n° 82-137 du 25 février 1982[68] connaît un évolution importante avec la décision n°83-168 en date du 20 janvier 1984[69] qui déclare non conformes à la constitution plusieurs dispositions du texte en s'appuyant sur le principe de libre administration. Le caractère de liberté fondamentale est confirmé par la jurisprudence administrative suite à l'arrêt « *commune de Venelles contre Morbelli »*[70]. Cette décision est prise dans le cadre du « référé liberté » instauré par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 et codifié à l'article L521-2 du Code de justice administrative. Ainsi, au travers de son premier considérant, le Conseil d'État confirme que la libre administration est une liberté fondamentale : *« Considérant, en premier lieu, que si le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière, le refus opposé par le maire de Venelles aux demandes qui lui avaient été présentées en vue de convoquer le conseil municipal pour que celui-ci délibère sur l'objet mentionné…ne concerne pas les rapports internes au sein de la commune et ne peut, par suite, être regardé comme méconnaissant ce principe »*. Cette décision est importante car elle dote le principe de libre administration d'une protection juridictionnelle à travers le référé liberté.

88. Le contenu du principe, repris à l'article 1111-1[71]du Code général des collectivités territoriales implique à la fois une autonomie institutionnelle et fonctionnelle. Sur le plan institutionnel, l'exercice de la libre administration revient essentiellement à des conseils élus, is-

[67] Décision Territoire de Nouvelle Calédonie, recueil Conseil Constitutionnel, p.27, Louis Favoreu Revue de droit public, 1979, p.1695.
[68] J.Boulouis, AJDA, 1982, p.303.
[69] Louis Favoreu, revue de droit public, 1984, p.687.
[70] Conseil d'État ordonnance de référé, section, 18 janvier 2001, AJDA 2001, chronique, p.153-157.
[71] Extrait du Code général des collectivités territoriales : L1111-1 Les communes, Les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus, L1111-2 Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences […] L1111-3 La répartition de compétence entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles.

sus d'un suffrage qualifié de politique[72], qui correspondent à un système représentatif[73]. Au plan fonctionnel, l'autonomie suppose des attributions suffisamment générales et effectives[74] et une libre gestion, lesquelles excluent les atteintes ou empiétements de l'État ou d'autres collectivités ou établissements territoriaux[75].

89. Ce principe s'impose au législateur en interdisant à la loi d'affecter au-delà d'un certain seuil les ressources des collectivités territoriales[76] , ou encore en empêchant de restreindre au-delà d'un certain seuil la liberté contractuelle des collectivités territoriales[77]. Mais aussi en ne donnant pas la possibilité à la loi d'intervenir dans les décisions des collectivités territoriales relatives à leurs agents[78], ou d'intervenir dans la détermination du fonctionnement des institutions des communautés territoriales[79]. Toutefois le principe de libre administration doit aussi se concilier avec d'autres règles à valeur constitutionnelle comme le principe d'égalité. Cette conciliation est mise en avant à travers plusieurs décisions du Conseil constitutionnel de 1994 et 1996[80].

90. De plus, le principe de libre administration engendre certes une *« liberté d'être »* des collectivités territoriales, mais aussi une *« liberté d'agir »* mise en évidence par le Conseil constitutionnel. Le Conseil garantit les attributions effectives des collectivités territoriales[81] en considérant que le fait d'être détenteur d'attributions effectives est un véritable critère de reconnaissance du principe de libre administration. Dès lors, au delà de la liberté d'être des collectivités territoriales, c'est aujourd'hui bel et bien leur liberté d'agir qui est garantie par le Conseil constitutionnel.

91. Ce principe se trouve enfin renforcé, suite à la dernière loi constitutionnelle n°2003-276 du 26 mars 2003, introduisant à l'article 72 alinéa 3 que : dans les conditions prévus par la loi les collectivités territoriales « *disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* » Il semble que cet alinéa complète la définition du principe de libre administration en ajoutant au critère des conseils élus, la disposition d'un pouvoir régle-

---

[72] Conseil d'État, 2avril 1993, Commune de Longjumeau c/Wiltzer, JCP édition générale, IV, 1993, p.1466, observation Rouault.
[73] Conseil constitutionnel 6 mars 1998, n°98-397, AJDA 1998, p.308, chronique J-E Schoettl.
[74] Conseil constitutionnel 8 août 1985, n°85-196, revue de droit public, 1986, p.395, observation Louis Favoreu.
[75] Tribunal administratif de Pau, 13 mars 1997, Préfet des Landes contre Département des Landes, AJDA 1997, p.542, note J-L. Rey.
[76] G.Drago, La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales, dans les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau.
[77] Conseil Constitutionnel, 20 janvier 1993, n°92-316, prévention de la corruption, recueil conseil constitutionnel, p.14.
[78] Conseil Constitutionnel, 20 janvier 1984, n°83-168, AJDA 1984, p.257, note J-CL. Nemery.
[79] Conseil Constitutionnel, 14 janvier 1999, n°98-407, AJDA 1999, p.140, note J-E Schoettl.
[80] Conseil Constitutionnel, 13 janvier 1994, n°93-329, Recueil Conseil constitutionnel, p.21; Conseil Constitutionnel, 9 avril 1996, n°96-373, Recueil Conseil constitutionnel, p.43.
[81] [81] Conseil Constitutionnel, 8 août 1985, n°85-186, Recueil Conseil constitutionnel, p.63.

mentaire pour l'exercice de leurs compétences. Cette réforme d'envergure introduit aussi le principe de subsidiarité, le référendum local, la péréquation et l'autonomie financière, la possibilité d'expérimentation et constitutionnalise la collectivité régionale. Elle qualifie aussi la République de décentralisée. La décentralisation devenant ainsi le principe d'organisation administrative de la République par opposition à la centralisation. Cette disposition a un effet cliqué en empêchant le législateur de revenir globalement sur les textes de 1982, 1983 et 2004 pour instituer une nouvelle centralisation. Une telle centralisation ne serait pas conforme à l'article 1 de la constitution. Ces quelques éléments, qui présentent le principe de libre administration, permettent de réfléchir à son caractère fondateur de la notion de coopération internationale.

b - Fondement juridique de la coopération internationale ?

92. La coopération internationale peut être rattachée au principe de libre administration de l'article 72 de la constitution, car la coopération internationale est un moyen de mettre en œuvre la libre administration dans le cadre des compétences des collectivités territoriales. Elle n'est rien d'autre qu'une expression de l'article 72 alinéa 3, en effet il ne semble pas possible d'affirmer un tel principe, comportant l'idée d'autonomie institutionnelle et fonctionnelle, d'affirmer une liberté d'être et d'agir, et de considérer en même temps qu'il est contraire à l'action internationale. Il semble donc que le Conseil constitutionnel en dynamisant le principe de libre administration, et le législateur en lui offrant toute sa signification par les lois de décentralisation de 1982, permettent d'affirmer que la libre administration est l'une des bases juridiques de la coopération internationale.
93. Ce lien entre la libre administration et la coopération internationale est même consacré indirectement par le législateur dans le Code général des collectivités territoriales[82]. En effet il faut rappeler que le titre unique intitulé « *libre administration des collectivités territoriales* » comprend plusieurs chapitres, dont l'un concerne « *la coopération décentralisée* ».
94. Cette organisation textuelle, intégrant la coopération internationale dans le titre unique sur la libre administration, démontre le lien entre les deux notions, peut-être est-elle même un élément de sa définition.

[82] *Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004* L1115-1 à L1115-7 du CGCT.

95. Cette analyse se trouve renforcée aussi par l'exposé des motifs du projet de loi autorisant l'approbation de la Convention de Madrid qui s'appuie sur l'article 72 pour justifier la convention[83] ou encore les analyses de Bernard Dolez qui confirme le lien entre l'article 72 et la coopération internationale[84]. De plus l'importance de l'article 72 alinéa 3 a été confirmée par l'avis n°356 381 émis le 25 octobre 1994 par le Conseil d'État qui précise que *« Le régime juridique applicable aux conventions conclues, par application du I de l'article 131 de la loi du 6 février 1992 […] est défini, cas par cas, par les conventions elles-mêmes. Ces conventions, qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution, ne sauraient déroger aux règles de légalité interne. Il appartient au délégué du gouvernement, compétent en vertu du 3e alinéa de l'article 72 de la Constitution, de veiller, en utilisant les pouvoirs que lui confèrent les lois du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 (…) au respect de ces règles, et notamment de celles qui organisent le contrôle sur les collectivités territoriales, tant dans les mesures prises pour leur application ; il lui revient en particulier de vérifier que les collectivités territoriales et leurs groupements respectent les limites de leurs compétences et les engagements internationaux de la France expressément mentionnés par l'article 131 précité* » [85] L'article 72 est aussi invoqué expressément dans la circulaire de 1985 du Premier Ministre Laurent Fabius qui définissait les modalités d'exercice de la coopération internationale[86].

96. Enfin, on peut citer les conclusions de Robert Lafore[87] et de Christian Autexier[88], aboutissant à la conclusion que la coopération internationale doit être considérée comme l'expression de la libre administration des collectivités locales. Selon Christian Autexier, le principe de libre administration doit se concilier avec les compétences diplomatiques dévolues à l'État par la constitution, et cela grâce à la notion de « compétences conjointes ». Christian Autexier revient aussi sur les liens entre la libre administration et la coopération internationale dans un article sur *« la licéité de l'action extérieure des collectivités*

---

[83] Document Assemblée nationale n°1715, diffusé le 13 septembre 1983, p.4.

[84] Bernard Dolez, *Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, Revue française de droit administratif, septembre octobre 1995, p.938; voir aussi *« Une disposition constitutionnelle vivante : l'article 72 (coopération décentralisée et principe de libre administration ; la doctrine, les sujets de droit et la formation du droit constitutionnel* (atelier n°2 : Droit constitutionnel et relations internationales), Bordeaux, 13, 14 et 15 mai 1993.

[85] Droit international et droit français, Notes et études documentaires, n°4803, Paris, La documentation Française, 1986, p.109 et s.

[86] Circulaire du 10 mai 1985 n°2063/SG, action extérieure des collectivités locales, bulletin officiel des services du premier ministre, n°85/2, p.11 et suivante.

[87] Robert Lafore, l'action à l'étranger des collectivités locales, Revue de droit public, 1988, p.797 et 798.

[88] Christian Autexier, L'action extérieure des régions, Cahiers juridiques Franco-Allemands, n°4, 1984.

territoriales et préservation des intérêts nationaux »[89]. Cet article présente les arguments de MM. Jacques Ferstenberg et Ulrich Beyerlin[90] qui contestent fortement l'idée d'un ancrage de la coopération internationale dans l'article 72. Ch.Autexier s'oppose à cette argumentation en précisant en effet que l'article 72 alinéa 2 doit être compris au minimum comme une règle de non interdiction du principe d'actions extérieures des collectivités territoriales. Tout au plus que la possibilité pour une collectivité territoriale de mener une action extérieure serait indissociable de la liberté qui lui est reconnue par la constitution de s'administrer librement.

97. Dès lors, il apparaît au regard de la doctrine, des décisions du Conseil constitutionnel et des textes sur la coopération internationale, que le principe de libre administration est un fondement constitutionnel donnant une base juridique à la coopération internationale. En d'autres termes la libre administration permettrait aux collectivités locales d'entreprendre des actions dans le domaine de la coopération internationale. Cette conclusion amène une nouvelle interrogation concernant la coopération internationale des collectivités locales. En effet cette dernière issue de la libre administration pourrait-elle être une liberté locale ? Jean Marie Pontier[91]précise que la notion de libertés locales consacrée par le législateur dans les deux lois de 1982 intitulées *« les droits et libertés des collectivités locales* » et dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 « *relative aux libertés et responsabilités locales »,* peut se définir comme l'application à des personnes morales de la notion de droits consacrés au profit de l'individu, ainsi les collectivités locales doivent obtenir des droits à l'encontre du pouvoir central. Il considère que les libertés locales sont une aspiration des collectivités à agir et entreprendre sans se trouver toujours sous le contrôle et la contrainte du pouvoir central. Elle serait rattachable aux libertés publiques comme le rappelle Jérôme Chapuisat dans son article « *Libertés locales et libertés publiques* »[92], il souligne que les libertés locales rencontrent les libertés publiques à la fin de l'ancien régime et au XVIII° siècle. Ainsi lorsque l'assemblée constituante vote la loi du 14 décembre 1789 relative au pouvoir municipal le thème de libertés publiques est en arrière plan[93]

---

[89] Christian Autexier, La licéïté de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux, dans le colloque de Reims, *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone,* sous la direction de Gérard Conac, Christine Desouches, Jean-Claude Nemery,... Paris , Economica, 1989,p.245.

[90]Christian Autexier, La licéïté de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux, dans le colloque de Reims, *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone,* sous la direction de Gérard Conac, Christine Desouches, Jean-Claude Nemery,... Paris, Economica, 1989, p.250.

[91] Jean Marie Pontier, *Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration,* Revue administrative 2000 n°316 p.385.

[92] Jérôme Chapuisat, *Libertés locales et libertés publiques,* AJDA 20 mai 1982, P.349.

[93] Voir F. Burdeau, *Affaires locales et décentralisation. Evolution d'un couple de la fin de l'ancien régime à la révolution,* dans Mélanges G.Burdeau, p765 et ss.

dans le texte. Les libertés locales réapparaissent ensuite lors des trente dernières années du XIX° siècle et dans la constitution de 1946 et 1958 sous la forme de la libre administration.[94] Jérôme Chapuisat écrit en ces termes sur la consistance des libertés locales : « *Après avoir répudié l'idée qu'il pourrait exister des droits propres à telle collectivité, nul ne conteste plus sérieusement aujourd'hui qu'il existe aucun critère objectif des libertés locales. Il convient donc d'en dresser une liste à partir d'éléments éminemment variables qui composent une sorte de grille paramétrique. Aucune liberté locale ne s'impose d'elle même. Toutes sont à définir ou, dit autrement, à conquérir.* » Quelques lignes plus loin il reprend à propos des liens entre les libertés locales et le pouvoir : *« Les libertés locales sont au carrefour des rapports de pouvoir avec l'État d'un côté, avec l'individu de l'autre, autonomie et autorité tout à la fois » (…) « Les libertés locales de demain seront intimement liées au phénomène de pouvoir. Siège d'un pouvoir nouveau, différent, elles ont donc vocation à compléter utilement nos institutions publiques ».*

98. Devant ces explications de Jean-Marie Pontier et de Jérôme Chapuisat il est possible d'émettre l'hypothèse que la coopération internationale des collectivités territoriales soit une liberté locale, la liberté de coopérer. Elle serait issue du principe de libre administration. Ce premier fondement juridique peut se compléter par l'analyse de la clause générale de compétence.

[94] Jérôme Chapuisat, *Libertés locales et libertés publiques,* AJDA 20 mai 1982, P.351.

B] La clause générale de compétence : fondement juridique de la coopération internationale ?

99. Avant d'entamer l'étude de la clause générale de compétence, il faut préciser le double rapport de cette clause avec la coopération internationale. En effet la clause générale de compétence peut être utilisée sous deux angles différents au regard de la coopération internationale. Le premier revient à s'interroger sur la capacité de la clause générale de compétence à attribuer une aptitude des collectivités à passer des contrats de coopération. Cette question a un intérêt principalement pour toutes les coopérations effectuées antérieurement à la loi du 6 février 1992 créant l'article L1115-1 du CGCT[95], selon « *lequel Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces convention*s.». En effet, avant cette loi aucun texte n'attribue cette compétence, par conséquent cette hypothèse s'inscrit avant tout dans l'analyse de la période précédent 1992. Le deuxième angle revient à s'interroger sur la capacité de la clause générale de compétence à étendre le champ d'action de la coopération internationale. Cette hypothèse part du principe que l'article L1115-1 du CGCT attribue l'aptitude à contracter et que la clause générale de compétence est un moyen de justifier une action qui ne serait pas prévue par les compétences transférées. Cette deuxième analyse est toujours d'actualité, et reste un moyen d'étendre le champ d'action de la coopération, comme nous le verrons dans le chapitre deux[96]. En d'autres termes, la première hypothèse pose la question suivante : est-ce que la clause générale de compétence donne l'aptitude aux collectivités locales à passer des contrat de coopération, alors que la deuxième hypothèse, s'interroge sur la capacité de la clause générale de compétence à justifier une action dans un domaine non prévu par les compétences transférées ? Ces deux hypothèses relèvent de raisonnements différents, à ce stade seul la première hypothèse sera étudiée dans cette partie, la seconde en revanche le sera dans le chapitre II.

100. Ainsi dans cette partie nous allons vérifier si la clause générale de compétence peut être un moyen d'attribuer la capacité de contracter avec des collectivités étrangères ? L'intérêt

[95] Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république, JO, 8 février 1992, p2064-2083,
[96] Voir p.171 et s.

de cette hypothèse est de donner une base légale à tous les accords de coopération passés avant le 6 février 1992, en revanche elle n'a plus d'intérêt pour tous les accords passés après 1992 qui sont fondés sur l'article L1115-1.

101. Les articles L2121-29[97], L3211-1, et L4221-1 alinéas 1 du Code général des collectivités territoriales disposent respectivement que « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département»,* et que *« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région* ». Ces articles investissent les collectivités locales d'une compétence générale pour régler les affaires locales[98] dénommée clause générale de compétence. L'origine de cette clause remonte à la loi de 1884[99] codifiée sous l'article L121-6 du code des communes. Il faut rappeler que la portée juridique de cette clause connue un vif débat suite aux lois de décentralisation de 1982 et 1983[100], toutefois il ressort d'un article de Jean-Marie Pontier[101] que l'existence de cette clause n'est pas remise en cause en droit positif par les transferts de compétence de l'époque, ce que le Conseil d'État confirmera par la suite dans sa jurisprudence[102].

102. La clause générale de compétence permettrait d'attribuer implicitement la compétence internationale aux collectivités territoriales françaises. Il faut rappeler qu'elle donne aux collectivités locales une aptitude à prendre des actes juridiques, mais son objet reste défini de manière abstraite et en termes généraux. De plus il faut souligner que l'article utilise le verbe « régler», ce qui signifie qu'un véritable pouvoir de décision est reconnu à l'assemblée délibérante.

103. La signification de la clause prend une certaine substance à la lecture des écrits de Jean-Marie Pontier « *Le célèbre alinéa qui détermine la compétence des collectivités locales correspond à notre sensibilité. Mais il comporte aussi son utilité : il est un élément de souplesse qui permet aux collectivités intéressées de faire plus ou moins selon l'état des mœurs politiques, sans qu'il y ait besoin de modifier les textes. Il a également un dynamisme propre : il est une incitation, pour chaque collectivité, à continuellement inventer,*

[97] Ancien article L 121-26 du Code des communes.
[98] Conseil d'État, 29 mars 1901, Casanova, recueil p.333, Sirey 1901.3.73, note M.Hauriou, et voir M.Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, p.263 et s.
[99] Article 61 de la loi du 5 avril 1884.
[100] Loi n°83-8 7 janvier 1983, loi n°83-663 du 22 juillet 1983 et loi n°83-1186 du 29 décembre 1983.
[101] Jean-Marie Pontier, *Semper Manet. Sur une clause générale de compétence*, revue de droit public, 1984, p.1443-1472.
[102] Conseil d'État, Assemblée, 29 juin 2001, Commune Mons-en-Baroeul, requête n°193716 et Conseil d'État 25 juillet 1986, Rougeaux c/ Commune Saint-Sauveur-sur-Ecole, Gazette du Palais, 1986, 2, p.460

créer, à aller au-delà de ce que fait l'État, de faire autre chose et autrement »[103], il précise aussi dans un article de 1984[104] que « *La clause générale de compétence signifie donc faire plus que ce que l'État lui donne de faire. La liste de compétences est l'expression des responsabilités qu'à un moment donné les pouvoirs publics reconnaissent aux collectivités locales. La clause générale de compétence signifie que ces dernières peuvent utiliser toutes les potentialités que leur laissent les lois. Le législateur lui-même évoque cette initiative des autorités locales à propos des activités complémentaires organisées dans les établissements scolaires. Il est parfaitement impossible, par définition, de préciser ce « faire plus », ce domaine d'intervention étant laissé à la libre initiative et à l'imagination des élus locaux. La clause générale de compétence signifie peut-être, aussi, la possibilité de faire autrement que l'État. Que ce soit en matière d'interventionnisme économique, ou d'action culturelle, elle implique, et sous réserve du respect des intérêt généraux, la possibilité d'appréhender différemment la réalité. Par la multiplicité des réalisations possibles, la clause générale de compétence apparaît bien comme une garantie contre une trop grande uniformité administrative, donc, en définitive, une garantie de liberté* ».

104. Le Conseil d'État admet et concrétise cette analyse en affirmant que l'article L2121-29 du Code général des collectivités territoriales « *habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les attributions conférées au maire »*[105] .

105. Il apparaît que la coopération internationale et plus particulièrement les jumelages peuvent trouver un fondement juridique dans la clause générale de compétence. En effet, cette clause laisse à la fois, une place à la création dans l'action publique, et donne la possibilité de rechercher des solutions novatrices. Ces éléments rentrent en adéquation avec l'apparition de la coopération internationale. En effet, elle propose des réponses juridiques innovantes, tentant de répondre à des préoccupations nouvelles[106] concernant les collectivités locales.

106. D'autre part, il faut vérifier si la coopération internationale remplit la condition de la clause générale de compétence fondée sur le concept d'affaire locale défini par la jurisprudence. Il semble, avant même de regarder la jurisprudence, que la coopération interna-

[103] J-M Pontier, *L'État et les collectivités locales, la répartition des compétences* : LGDJ, Paris, 1978, p.76-77.
[104] Jean-Marie Pontier, *Semper Manet. Sur une clause générale de compétence*, revue de droit public, 1984, p.1472.
[105] Conseil d'État, Assemblée, 29 juin 2001, Commune Mons-en-Baroeul, requête n°193716 et Conseil d'État 25 juillet 1986, Rougeaux c/ Commune Saint-Sauveur-sur-Ecole, Gazette du Palais, 1986, 2, p.460.
[106] Voir p.29 et s

tionale et notamment les jumelages concernent des intérêts locaux, lorsqu'ils ont pour objet des services publics locaux, le rapprochement entre les populations, ou encore les préoccupations environnementales entre collectivités locales. Cette analyse se trouve confirmée par l'arrêt notamment du Conseil d'État « Commune de Villeneuve-d'Ascq » qui admet qu'une action de coopération internationale en matière de formation peut être mise en œuvre sur le fondement de la clause générale de compétence et le deuxième alinéa de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur[107].

107. L'arrêt utilise la clause générale de compétence comme le fondement juridique permettant des actions de coopération décentralisée, et vérifie ensuite que cette action rentre dans le champ de compétence des collectivités territoriales en se fondant sur la loi du 26 janvier 1984. En outre, le Conseil d'État précise à cette occasion les trois conditions de l'intérêt local dans les actions de coopération décentralisée. Il souligne que la décision de coopération doit comporter un intérêt public, que l'intervention doit avoir pour objet direct de répondre aux besoins de la population, tout en concernant des personnes ne résidant pas sur le territoire de la collectivité, et que la collectivité doit faire preuve de neutralité.

108. Il est possible de conclure à ce stade que la clause générale de compétence est un fondement juridique de la coopération internationale attribuant une compétence de coopération internationale aux collectivités territoriales. Par conséquent, dès les années cinquante et ce jusqu'au début des années quatre-vingt, les collectivités locales pouvaient agir de manière internationale sur la base de ce fondement juridique. La clause générale de compétence semble donc être un fondement de la coopération internationale offrant une base légale aux accords de coopération. Il convient de s'interroger maintenant sur le principe de subsidiarité en tant que fondement juridique de la coopération internationale.

[107] Conseil d'État, Section, 2 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, conclusion du commissaire de gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p.834: que; dès lors; le conseil municipal était compétent pour prendre la délibération contestée sur le fondement des dispositions combinées de l'article L.121-6 du Code des communes et l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Villeneuve-d'Ascq est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Villeneuve-d'Ascq en date du 19 juin 1990;

C] Le principe de subsidiarité : fondement juridique de la coopération internationale ?

109. Le principe de subsidiarité permet une répartition des compétences fondée sur l'idée que l'intervention de l'autorité supérieure est nécessaire lorsque l'autorité inférieure ne peut plus intervenir efficacement.

110. L'intérêt d'évoquer ce principe au regard de la coopération internationale des collectivités territoriales est de vérifier l'hypothèse selon laquelle le principe de subsidiarité pourrait donner une base légale à la coopération internationale des collectivités territoriales en leur attribuant une compétence internationale aux acteurs décentralisés. Cette hypothèse a un intérêt de première importance aux vues des multiples évolutions du principe de subsidiarité et à sa récente intégration dans la constitution suite à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003[108]. Si l'hypothèse s'avère juste elle serait un moyen de délimiter politiquement la frontière entre les compétences internationales des autorités locales, de l'État et même de l'Union européenne, en revanche il ne peut pas servir de base juridique aux actions de coopération antérieures à son existence.

111. Pour vérifier cette hypothèse nous rappellerons dans un premier temps les fondements idéologiques du principe, puis ensuite nous préciserons sa place dans le droit français et européen en confrontant ces analyses à la coopération internationale, pour enfin critiquer la notion de subsidiarité.

a - Rappel des fondements idéologiques du principe de subsidiarité

112. La thèse de 2002 de M'Barki Abd El Kader propose de définir la notion par ses quelques mots : « *Nous observons que la subsidiarité se présente comme une idée fondatrice d'un nouveau projet d'organisation sociopolitique destinée à résoudre les problèmes d'ensemble de la société afin d'éviter les actions contraignantes du pouvoir central, néfastes à l'autonomie. Il apparaît ainsi que l'idée de subsidiarité vient ici résoudre les conflits entre l'autorité politique et les autorités sociales, le centre et la périphérie, l'État et les collectivités locales parce qu'elle place l'autorité, quelque soit le niveau auquel elle s'exerce, au service de la liberté de ses membres.* »[109]

---

[108] Voir la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 qui dispose que « les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions relatives à l'ensembles des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

[109] M'Barki Abd El Kader, Thèse sur *Subsidiarité et principe de libre administration des collectivités locales*, 2002, université des sciences sociales de Toulouse, p.5-6.

113. La genèse de la notion de subsidiarité remonte à la pensée d'Aristote et de saint Thomas d'Aquin, pour être réactualisée par C. Million Del Sol au XX° siècle. D'après cette dernière, la subsidiarité est d'abord « *(…) un principe d'ordre, ou d'organisation, principe formel, ce qui implique avant lui un soubassement structurel. Cependant l'idée de subsidiarité ne s'adapte pas à n'importe quelle structure. Il ne saurait valoir que pour une société capable d'agir, organisée en groupes dynamiques. Ceci, parce qu'il énonce un mode d'attribution des compétences respectives : faut-il encore que ces compétences existent. Il présuppose donc non pas une société éclatée- où chacun n'a compétence que pour son bien propre, sans intervention de l'autorité, ni une société militarisé où chacun se voit confier une tache précise dans un but collectif, de par la loi positive-, mais une société dans laquelle les compétences pour ainsi dire se chevauchent. (…) Le principe s'affirme en dehors des grands systèmes contemporains, il faut prendre en compte l'existence d'un champ d'action commun à la société et à l'État. La société civile peut fort bien se charger de certaines tâches d'intérêt public, et l'État inversement peut assumer des tâches traditionnellement dévolues au privé, mais dont l'intérêt privé rencontre l'intérêt public. Aussi, il n'est pas question d'attribuer définitivement les compétences, sauf dans certains cas limites : les fonctions régaliennes ne peuvent pas, pour des raisons évidentes, être dévolues à la société. A l'extrême, l'État et la société sont susceptibles, l'un et l'autre, d'une compétence virtuelle sans fin.(…) Le principe agit comme un garde-fou visant à protéger l'instance la plus faible, non pas contre l'autorité ou contre l'État, mais contre la concurrence de l'action de l'instance supérieure. Car ce n'est pas la présence de l'État qui engendre le suspicion : au contraire, la société a absolument besoin d'une instance qui garantisse le bien commun. Mais bien plus son action. L'État peut garantir partout en agissant très peu.* »[110]

114. Vlad Constantinesco[111], pour sa part, rappelle les applications allemandes de la subsidiarité fondées sur un principe d'éthique politique et un principe de répartition des compétences. Il tient ces propos sur le deuxième principe : *« c'est selon l'idée de subsidiarité que l'allocation de compétences entre les niveaux d'organisation publique doit être établie : chaque niveau de pouvoir ne doit alors se voir attribuer que les compétences qu'il est le mieux à même d'exercer : il est évident que cette allocation de compétences ne conduira jamais à des résultats absolus ni définitifs mais que le contenu précis des compétences de*

[110] Chantal Million del sol, L'État subsidiaire, PUF, p.193 et 195.
[111] *Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ?* Dans les mélanges en hommage à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, Dalloz, Paris, 1991, p.35 et s.

chaque niveau dépendra de la conception que le constituant se fera, à chaque époque de son intervention, de la subsidiarité et de l'adéquation compétences/pouvoirs. » (…) *Ainsi, en droit constitutionnel allemand, la subsidiarité apparaît-elle comme un principe multifonctionnel, relevant à la fois du politique et du juridique : jouant dans un sens comparable à la séparation des pouvoirs, mais dans un plan vertical, elle doit assurer, comme la séparation des pouvoirs, une prise en compte et une protection des personnes au sein des communautés diverses qui structurent l'ordonnancement social et politique. »*

115. La subsidiarité préconise donc une répartition souple et évolutive des compétences entre les divers degrés de pouvoir, ceci pour un meilleur fonctionnement des institutions au plus proche des citoyens, fondée sur l'idée de liberté. Ce principe aujourd'hui présent dans le traité communautaire et la constitution française reste malgré tout plus symbolique que réaliste, son contenu juridique reste encore à définir.

b - Le principe de subsidiarité dans le droit européen et français au regard de la coopération internationale des collectivités territoriales.

116. L'Union européenne a intégré le principe de subsidiarité au cœur des institutions européennes avec le traité instituant la communauté européenne qui précise à l'article 5 (ancien article 3B) que : « *la communauté agit dans la limite des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être utilisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité*». Cet article consacre dans son premier alinéa la compétence d'attribution de la communauté, dans son second alinéa le principe de subsidiarité, et dans le troisième le principe de proportionnalité. Ces trois concepts sont complémentaires, ils régissent toutes les actions de la communauté européenne. Ils s'appliquent dans les domaines partagés entre la communauté et les États membres. Ils ne s'appliquent donc pas aux compétences exclusivement communautaires, ni aux compétences exclusivement nationales[112]. Ce principe a la particularité de comporter deux facettes.

[112] Libertés publiques, sécurité, justice, ordre public, administration, droit commercial, aménagement du territoire, éducation culture, politique industrielle.

Il autorise, d'une part, l'intervention de la communauté pour résoudre des problèmes transnationaux ne pouvant être maîtrisés par les États agissant isolément. Et d'autre part, il permet aux États membres, grâce à une meilleure adéquation du niveau de décision aux objectifs poursuivis, et ainsi d'éviter un interventionnisme communautaire tentaculaire. Ce principe connaît un renouveau dans le projet de «*Traité établissant une constitution pour l'Europe* »[113], qui propose à l'article I-11 alinéa 3 qu'« *en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »* Il faut préciser que l'article I-11 alinéa 3 fait une référence explicite au niveau régional et local dans la mise ne œuvre du principe de subsidiarité. Cette nouveauté s'inscrit dans une subsidiarité à trois degrés entre l'Union, l'État, les collectivités territoriales, comme le proposait notamment le Comité des régions[114]. Cependant cela reste encore vague dans la mise en application du principe de subsidiarité au niveau local.

117. La France, lors de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, a fait le choix de la subsidiarité en intégrant à l'article 72 alinéa 2 que « *les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions relatives à l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »*[115]. La révision de l'article 72 constitue ainsi une invitation lancée au législateur de repenser l'intervention des pouvoirs publics dans son ensemble en transférant davantage de responsabilités aux autorités locales. La subsidiarité apparaît comme une règle de bonne gouvernance faisant appel aux notions d'efficacité et de performance de l'action publique. Le recours à la notion de subsidiarité marque aussi la volonté du pouvoir constituant de situer désormais la réflexion juridique nationale dans la cadre des standards européens et de concevoir notre organisation administrative comme une imbrication de la construction européenne.

118. Toutefois, Maurice Bourjol, dans un article publié à l'AJDA[116], critique la loi constitutionnelle en considérant qu'elle met la charrue avant les bœufs en appliquant aux collectivités territoriales les principes fondamentaux d'une constitution fédérative européenne en

[113] Traité signé le 29 octobre 2004 à Rome.

[114] *JOCE* du 14/07/99 page C198/73, *avis du comité des régions sur « le principe de la subsidiarité « vers une culture de la subsidiarité ! un appel du Comité des Régions »* », 1999/C 198/14 ; Le principe de subsidiarité dans le cadre de la conférence intergouvernementale de 1996, les petits affiches, 1995, n°147, p.20 ; JOCE C 100 du 2avril 1996, p.1.

[115] La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003

[116] Maurice Bourgol, Vers une prétendue subsidiarité, AJDA 10 février 2003, p.201.

core dans les limbes. De plus il souligne que la réforme risque de vider l'État nation de ces compétences.

119. Cependant il faut rappeler que Jérôme Chapuisat, dans son article la répartition des compétences de 1983[117], préconisait déjà la mise en place du principe de subsidiarité en remplacement de système de bloc de compétence. Il s'appuie pour cela sur le rapport Guichard de 1976 *« vivre ensemble »*.

120. Tous ces éléments amènent à rechercher si le principe de subsidiarité pourrait être un fondement juridique de la coopération internationale. Au regard des éléments présentés, il apparaît que la subsidiarité peut être passive en diminuant l'action de l'institution inférieure ou active en la faisant intervenir. Lorsqu'elle est active, elle permet d'attribuer plus de responsabilités aux autorités locales et apparaît comme une règle de bonne gouvernance faisant appel aux notions d'efficacité et de performance de l'action publique. Dès lors il apparaît que la coopération internationale peut s'inscrire dans cette définition car la coopération internationale devient une action qui s'inscrit dans la bonne gouvernance et dans la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique. En effet les accords internationaux des collectivités poursuivent des objectifs que les États ne peuvent pas seuls mettre en œuvre. En effet, le rapprochement entre les peuples, la cohésion territoriale, et le développement local économique et social des territoires ne peut se faire efficacement que par les acteurs locaux. Ces éléments conduisent les acteurs locaux à s'emparer d'une compétence internationale pour poursuivre ses politiques. De plus, la coopération internationale est une action engendrant un développement nouveau de l'échelon local, en effet la mise en place de la coopération internationale des collectivités territoriales constitue une intervention novatrice dans le domaine international local. La coopération internationale des collectivités territoriales semble être une compétence d'un type moderne répondant à des besoins spécifiquement locaux et territoriaux. Dès lors, le principe de subsidiarité peut constituer un fondement à la coopération internationale, il semble même que la coopération internationale est un élément concret de la notion politique de subsidiarité. Il est par conséquent possible de dire qu'au nom de la notion politique de subsidiarité, la coopération internationale a une base légale justifiant son existence. Cependant il faut aborder cette conclusion aussi d'un point de vue critique devant le manque de juridicité du principe de subsidiarité.

[117] Jérôme Chapuisat, La répartition des compétences, AJDA 20 février 1983, p.83.

c - Critique, évolution et proposition autour du principe de subsidiarité

121. Le principe constitutionnel de subsidiarité restera en réalité plus symbolique que véritablement efficace. En effet il apparaît que la subsidiarité est inscrite dans les textes juridiques les plus importants (constitution et traité communautaire) sans portant exister véritablement juridiquement, c'est-à-dire sans pouvoir répondre précisément aux questions suivantes : qui décide de la subsidiarité d'une compétence, comment en décider, et quelles sont les compétences subsidiaires ? Ce manque de précision signifierait-t-il que le principe de subsidiarité est un principe politique sans réalité juridique, ou plutôt que le droit n'a pas encore appréhendé totalement la notion. Cependant quelle que soit la réponse, les juristes doivent se tourner vers ces questions, aux risques de voir le principe rester symbolique sans apporter de véritables réponses aux évolutions des institutions.
122. Une première proposition de contenu juridique apparaît dans le protocole n°2 relatif à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au projet de « traité établissant une constitution pour l'Europe ». L'article 6 du protocole permet aux parlements nationaux d'adresser, suite à la transmission d'un projet d'acte législatif européen, aux présidents du parlement, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Si cet avis recueille un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux de l'Europe alors le projet est réexaminé, il peut alors être maintenu, modifier ou retirer. La CJCE est compétente pour se prononcer sur une violation du principe de subsidiarité.
123. Cette proposition de contenu juridique du principe peut inspirer une proposition d'élaboration juridique de la subsidiarité entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi dans la logique d'une subsidiarité à trois degrés entre l'Europe, l'État, et les collectivités territoriales, nous proposons un régime juridique de la subsidiarité où les collectivités territoriales peuvent demander aux parlements nationaux l'application du principe de subsidiarité pour acquérir de nouvelles compétences, ou pour rétribuer des compétences qu'elles ne peuvent pas remplir correctement. Ces quelques définitions sont les fondements de notre proposition.

Subsidiarité : l'autorité inférieure demande à l'autorité supérieure d'intervenir dans la compétence de l'autorité supérieure ou de lui confier sa compétence.

Rapport subsidiaire : Lien contractuel entre les autorités supérieures et inférieures permettant l'évolution des compétences entre elles. Le but étant une décision au niveau le plus apte et le plus proche du citoyen.

Les compétences prédéfinies : Compétences établies par des textes précis pour chaque autorité formant un canevas stable entre les autorités.

Critères de sélection de l'autorité compétente (méthode du faisceau d'indice) : Le choix de l'autorité doit être déterminé selon divers critères tels que, la capacité à exercer la compétence d'un point de vue financier, le savoir-faire dans la compétence et l'aptitude à l'exercer (évaluation des politiques publiques), l'objectif à atteindre, la prise en compte des particularismes de l'autorité inférieure, et la détermination de l'intérêt général local, national, et européen.

124. Sur ces bases, le système subsidiaire à trois degrés entre les collectivités territoriales, les États, et l'Union européenne, est fondé d'abord sur une répartition des compétences en bloc, par les lois, la constitution et les traités communautaires, la subsidiarité permet une évolution des compétences à la fois souple, en continue, adaptée et efficace. Ainsi entre l'État et les collectivités territoriales l'autorité inférieure demande à l'autorité supérieure d'exercer ou de rétribuer une compétence, cette dernière soit accepte, soit refuse.

Dans l'hypothèse où l'autorité supérieure accepte deux réponses peuvent être envisageables :

- En premier lieu, l'autorité donne un droit d'intervention non limité dans la compétence (donc une grande liberté d'action). Ce droit peut être indéterminé dans le temps et général, ou au contraire expérimental et déterminé dans le temps, il est alors soumis à approbation ultérieure de l'autorité supérieure.
- En second lieu, l'autorité donne un droit d'intervention encadré et limité. Ce droit est alors, comme dans l'hypothèse précédente, indéterminé dans le temps ou au contraire expérimental et déterminé dans le temps, il est alors soumis à approbation ultérieure de l'autorité supérieure.

Dans les deux cas ci-dessus les autorités en présence concluent un contrat pour formaliser leur accord ou le législateur peut valider l'accord par une loi.

Dans l'hypothèse où l'autorité supérieure refuse la demande de l'autorité inférieure :

- Soit l'autorité inférieure se soumet à la décision de l'autorité supérieure, alors la répartition des compétences n'évolue pas.

- Soit l'autorité inférieure considère la décision comme illégale et peut alors saisir le juge administratif. Le juge examine la légalité de la décision de refus sur les critères de sélection définis ci-dessus. Dans un rapport collectivités territoriales/État, l'ordre administratif est compétent par un recours pour excès de pouvoir. Dans le cadre d'un conflit, étant donné que la subsidiarité est profondément liée au politique, le juge pourrait demander un avis obligatoire non conforme aux assemblées politiques concernées sur la compétence.

125. Enfin il est possible d'imaginer un système de redistribution des compétences en fonction des évolutions subsidiaires, et ce, de manière périodique et à moyen terme. En d'autres termes tous les dix ou vingt ans le législateur réécrit les compétences prédéfinies pour remettre le système à plat.

126. Le principe de subsidiarité connaît donc actuellement un profond manque de juridicité le rendant en réalité quasiment inefficace, il reste alors plus un principe politique que juridique. Par conséquent il est plus un fondement politique de la coopération internationale des collectivités territoriales, qu'un fondement juridique. Il semble donc que la coopération internationale des collectivités territoriales soit, au regard du principe de subsidiarité, mais aussi de la libre administration et de la clause générale de compétence, une compétence implicite des collectivités locales. Pour autant cette opinion n'est pas partagée par une partie de la doctrine et doit être confirmée en recherchant des solutions dans le droit comparé.

II] LA CONFRONTATION DE L'ÉMERGENCE D'UNE COMPÉTENCE IMPLICITE AUX AUTRES CONSTITUTIONS EUROPÉENNES

127. Le principe de libre administration, la clause générale de compétence, et le principe de subsidiarité conduisent à considérer que la coopération internationale des collectivités territoriales serait une compétence à part entière attribuée implicitement par l'État. Il ne s'agirait pas d'une compétence transférée mais d'une compétence créée implicitement[118] : la compétence de coopération des acteurs locaux au niveau international. Cette compétence est un concept nouveau distinct des relations internationales entre États[119].

128. Cette conclusion se trouve en opposition avec l'idée soutenue par de nombreux auteurs selon laquelle la coopération internationale, au nom de la libre administration, serait la

[118] Voir en ce sens Yves Delahaye, La coopération décentralisée entre pays développés, dans CNFPT, n°30, avril 1990, p.40.
[119] Pierre-René Lemas, Les collectivités locales au-delà des frontières, CNFPT, n°30, avril 1990, p21.

mise en œuvre de compétence classique et non une compétence à part entière[120]. Il s'agit ici de vérifier l'hypothèse de la compétence implicite de coopération internationale et de débattre de la position doctrinale opposée en la confrontant aux autres constitutions européennes. Ainsi l'argument selon lequel la coopération internationale des collectivités territoriales serait une modalité de mise en œuvre des compétences transférées reste discutable au regard des autres constitutions européennes et de la définition de la notion de compétence.

129. En effet, au regard des autres constitutions européennes, il semble que la coopération internationale des collectivités territoriales soit une compétence à part entière. Cette compétence se trouve confirmée notamment dans un article de Louis Favoreu intitulé *« les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales »*[121]. Il apporte des éléments de précision sur la situation des États fédéraux[122] et des États unitaires[123] en Europe permettant de confronter la conclusion obtenue aux autres constitutions européennes. Tout d'abord il précise que la constitution Suisse dispose à l'article 54 que *« les cantons conservent le droit de conclure avec les États étrangers des traités… »*, et que l'article 32 de la loi fondamentale allemande dispose que *« les länder peuvent conclure des traités avec les États étrangers …»*. Des textes similaires se retrouvent aux articles 68, paragraphe 3 de la constitution Belge, et aux articles 16-I 1°) de la constitution autrichienne qui prévoient respectivement que « *Les exécutifs… concluent…les traités… »* ou que *« les länder sont autorisés…à conclure des traités avec des États… »* . Louis Favoreu considère aussi que la compétence des collectivités secondaires est sérieusement encadrée par l'État fédéral. Ce dernier peut en effet donner son avis, autoriser la ratification ou se substituer à l'État fédéré[124]. Enfin Louis Favoreu parle d'autorisations explicites d'action extérieure des collectivités territoriales, à la différence de la situation française où il aurait une compétence implicite. Ces propos confirment a priori l'idée qu'il existe une compétence internationale des collectivités territoriales, car Louis Favoreu emploie le

[120] Autexier.Ch, *le cadre juridique de l'action extérieure des régions, revue française de droit administratif* 1986, p.568; Y. Luchaire « *Fondements juridiques de l'action extérieure des régions française* », les cahiers de CRAPS n°5, Université de Lille II, octobre 1988, p.9 et s.; J-M Woehrling : « *Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional »* OCDE (Direction de l'environnement) Comité de l'environnement, groupe sur la pollution transfrontalière, document ENV/TFP/77.10 du 7 octobre 1977, p.48; B.Dolez., *Le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, RGDIP, 1996-4, p.1011.

[121] Louis Favoreu, *les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales*, p.36 et suivante, dans *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ.

[122] Allemagne, Autriche, Belgique, Suisse

[123] Espagne, France, Grec, Italie, Portugal

[124] Louis Favoreu, *les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales*, p.36 et suivante, dans *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ.

terme de « *compétence des collectivités secondaires* » pour les États fédéraux. Le constat est identique dans un article de Séverin Nkolla[125] qui écrit à propos de la constitution canadienne : « *En effet, bien que la répartition des compétences au niveau des relations extérieures n'ait pas été faite par le constituant… (…) il faut plutôt considérer que « les relations extérieurs » constituent une compétence partagée…* » Ces analyses rejoignent les conclusions de Louis Favoreu selon lesquelles la coopération internationale est une compétence à part entière.

130. Cette position se trouve confirmée par la relecture de la définition juridique du mot compétence. En effet la compétence pour une autorité publique ou une juridiction, c'est l'aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire et juger un procès.[126] Cette définition se retrouve aussi dans d'autres ouvrages en ces termes : la compétence[127] c'est l'habilitation légale à agir pour les autorités administratives, habilitation déterminée par des textes législatifs ou réglementaires, et plus exceptionnellement des textes constitutionnelles[128] ou par la jurisprudence[129]. Enfin un dictionnaire[130] plus conséquent précise que la « *compétence envisagée de manière générale est essentiellement une notion fonctionnelle, qui permet, lorsque plusieurs organes sont investis d'un pouvoir identique, de désigner celui qui va l'exercer concrètement.(…) les règles de compétence désignent, parmi plusieurs organes dotés des mêmes prérogatives juridiques, celui qui pourra les exercer dans un cas précis.(…) Pour l'essentiel, la compétence est donc une notion fonctionnelle, relative et subordonnée. Subordonnée parce qu'elle n'a d'utilité que si une tâche donnée est globalement dévolue à une organisation ; fonctionnelle parce qu'elle sert à désigner l'organe qui, concrètement, va exercer cette tâche, relative, parce qu'elle règle les rapports entre les divers organes auxquels cette tâche a été dévolue* ». Il semble devant ces définitions que le raisonnement consistant à considérer que les compétences classiques donneraient une aptitude légale à conclure de tels actes sont difficilement soutenables devant la nature des transferts de compétences classiques lesquelles n'évoquent aucunement la possibilité d'une action extérieure[131] et devant la réalité des textes des États fédéraux. La coopération

[125]Séverin Nkolla, *Fédéralisme et relations extérieures des États fédérés*, dans le colloque de Reims, *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, sous la direction de Gérard Conac, Christine Desouches, Jean-Claude Nemery, Paris, Economica, 1989, p.225.
[126] Lexiques des termes juridiques, 13 éme édition, Dalloz,p.122.
[127] Voir A. Van Lang, G Gondouin, V. Inserguet-Brisset, Dictionnaire de droit administratif, Armand colin 3eme édition, p.69.
[128] Article 20 et 21, 13 et 16 de la Constitution de 1958.
[129] Conseil d'État, 8 août 1919, Labonne, recueil 737 ; GAJA n°39, 11émé édition.
[130]Philippe Théry, Dictionnaire de la culture juridique, p. 247 et s.
[131] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983, Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 et la loi n°2004-809 du 13 août 2004.

internationale ne peut pas être fondée sur la mise en œuvre des compétences transférées car un tel raisonnement conduirait à admettre que les collectivités territoriales puissent conclure des actes à objet international sans en avoir l'aptitude légale.

131. De plus l'idée de la compétence internationale se trouve confirmée dans la deuxième partie de l'article de Louis Favoreu concernant les États non fédéraux. Il voit dans ces États une autorisation constitutionnelle implicite da l'action extérieure des collectivités territoriales. Selon Louis Favoreu, dans ces États, ce sont des textes infraconstitutionnels qui autorisent l'action extérieure, mais en général les collectivités locales sont plus limitées dans leurs champs d'action. Ceci confirme l'idée selon laquelle la coopération internationale est une compétence implicite et non la mise en œuvre de compétence. Il distingue aussi les État Régionaux des États unitaires, en considérant que les États régionaux autorisent plus simplement l'exercice d'activités extérieures des collectivités territoriales, que les États unitaires classiques comme le France. Ceci reste discutable au regard des dernières évolutions en France qui seront exposées ultérieurement.

132. Toutefois, ces arguments confortent l'idée selon laquelle la coopération internationale est une compétence fondée sur des textes infraconstitutionnels dans les États unitaires, et notamment en France à travers en outre la clause générale de compétence, le principe de subsidiarité, et la libre administration.

133. Ces conclusions se trouvent aussi confirmées à la lecture de l'article du Professeur Rui Manuel Moura Ramos sur la coopération internationale au Portugal[132]. Il faut distinguer au Portugal, les régions autonomes, des autres collectivités locales, comme les *freguesias e*t les *municìpios*, en effet seules les premières connaissent une véritable activité internationale. L'alinéa t du n°1 de l'article 229 dispose à propos des régions autonomes qu'elles peuvent *« établir des liens de coopération avec d'autres entités régionales étrangères et (de) participer à des organisations qui ont pour objet de développer le dialogue et la coopération interrégionale, conformément aux orientations définies par les organes de souveraineté compétents en matières de politique extérieurs »* L'auteur commente l'article en ces termes : « *la formule retenue incite donc à croire que ce sont les Régions Autonomes en tant que personnes morales de droit public qui sont autorisées à établir ces liens avec d'autres entités étrangères d'une nature similaire. Référence n'est point faite aux formes et à la nature que les instruments de cette coopération devront revêtir : il est néanmoins certain que tout le processus devra se conformer aux orientations définies par les organes*

[132] Rui Manuel Moura Ramos, *Le droit de la coopération décentralisée au Portugal*, dans *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, p.151.

de souveraineté compétents en matière de politique extérieure. »[133] Il parle dans le même article de pouvoir reconnu aux régions autonomes. Ces propos confirment l'idée selon laquelle la coopération internationale est une compétence attribuée aux collectivités territoriales et non la mise en œuvre des compétences générales. En effet il s'agit d'un pouvoir reconnu aux collectivités territoriales, d'une reconnaissance qui permet l'action extérieure des collectivités territoriales. De plus, l'auteur précise que les formes et les instruments de la coopération ne sont pas prévus par ce texte, ceci démontre que la mise en œuvre est bien différente de la compétence. Par conséquent s'appuyer sur la mise en œuvre pour fonder la compétence c'est confondre les deux notions.

134. Enfin l'article de Louis Favoreu[134] aborde des jurisprudences constitutionnelles du Tribunal constitutionnel espagnol et de la Cour constitutionnelle italienne qui confirment l'idée de compétence. Il souligne en s'appuyant sur l'article de José Eugenio Soriano[135] que toute une série d'arrêts au cours des années quatre-vingts affirme à propos de la coopération internationale l'exclusivité de la compétence de l'État en matière de relation extérieure[136]. La jurisprudence italienne va dans le même sens en affirmant que le pouvoir de déterminer et de conduire la politique extérieure rentre en principe dans l'exclusivité des compétences des organes centraux de l'État. Par conséquent les entités secondaires ne peuvent pas conclure des accords internationaux, de nature à engager la responsabilité de l'État[137].

135. Ces jurisprudences espagnoles et italiennes se fondent sur un problème de compétence des collectivités territoriales et non sur la mise en œuvre de leurs compétences pour déterminer si les actes des collectivités locales sont légaux. Les cours constitutionnels recherchent si les collectivités territoriales ont la compétence internationale et si elles n'empiètent pas sur le domaine de l'État. Ceci confirme une fois de plus que les collectivités territoriales doivent avoir une compétence en la matière pour pouvoir coopérer et que le fondement de cette compétence peut se trouver dans un texte constitutionnel, comme dans un texte législatif.

---

[133] Rui Manuel Moura Ramos, *Le droit de la coopération décentralisée au Portugal*, dans *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, p.159.

[134] Louis Favoreu, *les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales*, p.36 et suivante, dans *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ.

[135] José Eugenion Soriano, Poder exterior y communidades exteriores, Revista Vasca de Administracion publica, 1990.

[136] Sentence 1/82 du 28 janvier 1982, Sentence du 26/1982 du 24 mai 1982, Sentence du 35/1981 du 14 juin 1981, Sentence 125/1984 du 20 décembre 1984 et Sentence 137/1989 du 20 juillet 1989.

[137] Sentences arbitrales 32/1960, 21/1968, 170/1975, 187/1985, 179/1985, 179/1987.

Conclusion du paragraphe 2 sur la recherche des fondements juridiques dans les principes des collectivités territoriales

136. Il ressort des analyses présentées que le principe de libre administration, de la clause générale de compétence et le principe de subsidiarité constituent des fondements juridiques permettant aux collectivités territoriales d'entreprendre des actions de coopération internationale. Ces fondements permettent de donner une base légale à tous les accords passés antérieurement à la loi de 6 février 1992, notamment ceux de la première période historique et en partie à ceux de la seconde période de construction juridique de la coopération internationale présentées dans l'introduction[138]. En outre, ils mettent en évidence l'émergence d'une compétence implicite dans le domaine international confirmée au regard des autres constitutions européennes. Toutefois, ces fondements restent incertains et discutables, ils doivent alors être confirmés par une véritable consécration de la coopération internationale des collectivités territoriales.

[138] Voir p.25 et s.

SECTION 2 :
LA CONSÉCRATION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE PAR DES FONDEMENTS JURIDIQUES SPÉCIFIQUES

137. Il s'agit maintenant de s'orienter vers la recherche de fondements spécifiques à la coopération internationale, c'est-à-dire de mettre en avant des textes constitutionnels, législatifs ou internationaux concernant directement la coopération internationale des collectivités territoriales. Il ressort des différents textes un enchevêtrement pas toujours claire et des sources très diverses allant de la circulaire au traité international. Devant cette complexité, la recherche les examinera en tentant de mettre en exergue une logique entre les sources de la coopération internationale. En d'autres termes, en recherchant le rôle des textes dans la construction juridique des fondements de la coopération internationale. Cette optique conduit à choisir une présentation théorique permettant de donner une base légale indiscutable à la coopération et de préparer les analyses des chapitres suivants.

138. Dans cette logique, se dégage au regard des textes spécifiques, deux régimes juridiques distincts de la coopération internationale, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais au contraire qui se superposent. L'un, issu de textes internationaux et orienté plutôt vers la coopération intracommunautaire, peut être dénommé « coopération sous l'impulsion étatique », tandis que l'autre, issu de textes législatifs, et tourné vers la coopération extracommunautaire, peut être dénommé « coopération sous l'impulsion locale ». Cette distinction repose sur le fait que, dans la coopération sous l'impulsion étatique, l'État est le premier intervenant à travers la signature de traités internationaux. Il permet la mise en œuvre de l'action internationale et contrôler l'évolution de la coopération, tandis que dans la coopération sous l'impulsion locale, les collectivités territoriales sont l'élément déclencheur de l'action, en dehors de tout traité international.

§1 - LES FONDEMENTS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE

139. Ces fondements spécifiques sont issus du droit international et de la très importante convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980[139], dite convention aussi « de Madrid ». La coopération internationale sous l'impulsion étatique, c'est-à-dire issue des traités internationaux, trouve ses origines dans les années 70 et connaît une consécration dans la convention-cadre de 1980. De nos jours la coopération internationale sous l'impulsion étatique s'inscrit plutôt dans une coopération intracommunautaire, toutefois la coopération sous l'impulsion étatique peut aussi s'inscrire en dehors de la convention cadre dans une logique plutôt extracommunautaire.

I] LA COOPÉRATION FONDÉE SUR DES TRAITÉS INTERNATIONAUX EN DEHORS DE LA CONVENTION DE MADRID

140. Cette coopération internationale reste peu développée, elle trouve ses fondements dans la constitution de 1958 au titre VI, des traités et accords internationaux. En effet l'article 52 de ce titre donne au président de la République le pouvoir de négocier et ratifier les traités, engagements internationaux et accords. En vertu de ce pouvoir les autorités centrales peuvent passer des accords conduisant notamment à la mise en place de la coopération internationale. Ainsi la France peut développer des accords internationaux en matière de coopération internationale des collectivités locales en dehors de la convention-cadre de 1980. Ce type de coopération peut être illustré par l'accord conclu entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède le 26 mai 1977. Ce traité qui rentre dans la logique de la convention-cadre n'a pourtant aucun lien avec elle. Il faut souligner que son contenu est extrêmement novateur pour l'époque et offre de nombreuses possibilités. En effet l'article 2 reconnaît directement aux collectivités de type communal « *le droit de coopérer, pour la gestion de leurs affaires, avec les collectivités locales d'un autre État contractant, dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires nationales, et la compétence, l'organisation et les activités des collectivités locales ne font pas obstacle à une telle coo-*

[139] Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE n°106.

pération »[140]. Cet article reconnaît un droit à coopérer qui sera repris ultérieurement[141], et pose une conception large de la notion de coopération transfrontalière comme le souligne Nicolas Levrat[142]. Il considère que la coopération transfrontalière est ouverte à toutes les collectivités locales, et que la coopération peut être envisagée avec un pays directement voisin, ou un autre pays signataire. Ce traité a une conception très poussée de la coopération internationale dès la fin des années 70. Cet accord démontre aussi tout l'intérêt et la dynamique de la coopération internationale sous l'impulsion étatique. En effet les États peuvent développer avec vigueur la coopération internationale avec certains pays tout en assurant une cohérence dans les actions de coopération.

141. La France à ma connaissance a signé peu d'accord de ce type, on peut citer pour exemple le traité international en matière de coopération décentralisée avec le Cameroun[143] ou dernièrement des accords similaires de coopération transfrontalière en matière policière[144].

142. L'accord entre la France et le Cameroun de 1990 a créé une sous-commission bilatérale dénommée « sous commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée ». Cette sous-commission placée sous l'autorité du ministre français chargé de la coopération et du développement et du ministre camerounais des relations extérieures, associe les collectivités territoriales et les organismes intéressés par la réalisation et le développement des projets de coopération décentralisée. Elle est chargée de faciliter dans le respect du libre choix des collectivités territoriales les actions de coopération décentralisée et donne son avis sur la cohérence et la complémentarité des projets de coopération décentralisée avec la coopération bilatérale; le cas échéant, elle peut proposer certaines orientations; elle étudie, s'il y a lieu, les implications financières liées à ces projets à la charge des deux Parties, enfin elle suscite des actions de promotion et, au fur et à mesure du développement de la coopération décentralisée, elle propose des mesures appropriées permettant d'améliorer sa mise en oeuvre. La sous-commission de liaison franco-

[140] Article 2, texte publié par le Conseil de l'Europe, *Transfront/office* (83) 35.
[141] Voir p.112 et s.
[142] Levrat.N, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, PUF, 1994, p.91 et 92.
[143] Décret no 91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990 .
[144] Loi n°2003-555 du 26 juin 2003 autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, JO n°147 du 27 juin 2003, p.10792 ;. Loi n°2003-1211 du 19 décembre 2003 autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échanges de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, JO n°294 du 20 décembre 2003, p.210793; Loi n° 2004-148 du 16 février autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, JO n°40 du 17 février 2004, p.3168.

camerounaise pour la coopération décentralisée est également chargée d'examiner les protocoles qui pourraient être conclus entre les collectivités territoriales françaises et camerounaises pour la mise en oeuvre de projets de coopération décentralisée. Ce type de convention reste malgré tout assez rare, en revanche les conventions de coopération dans le domaine policier se développent énormément.

143. Ces conventions sont simplement évoquées ici, car il s'agit en réalité plus d'une coopération entre États, qu'entre collectivités locales. Toutefois, les trois conventions de coopération policière avec des pays frontaliers de l'Espagne, l'Italie et la Belgique, abordent sur certains points la coopération entre autorités locales.

144. Cependant la coopération en dehors de la convention-cadre reste un élément marginal de la coopération internationale des collectivités territoriales, alors que cette même coopération est de première importance dans le cadre de la convention de Madrid.

II] LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE MADRID

145. Il faut préciser au préalable que la convention-cadre de 1980 est un texte fondateur qui pose des principes généraux permettant de mettre en œuvre la coopération internationale des collectivités territoriales. Cette convention offre deux possibilités de coopération soit au moyen d'accords interétatiques prévoyant les modalités de la coopération, soit au travers des arrangements administratifs entre collectivités territoriales. Les règles régissant les accords interétatiques de la convention-cadre constituent le fondement juridique de la coopération sous l'impulsion étatique, alors que les règles régissant les arrangements administratifs font parties des fondements de la coopération sous l'impulsion locale. Ainsi, nous étudierons ici les règles de la convention-cadre relatives aux accords interétatiques, alors que les règles régissant les arrangements administratifs seront étudiés dans le paragraphe suivant. Toutefois, avant d'étudier les principes de la convention-cadre relatifs aux accords interétatiques, il convient de rappeler les éléments historiques de la convention.

146. Les origines de la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales[145] remontent à la fin des années 60. En effet, en septembre 1966 l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe adopte la Recommandation 470 re-

[145] Levrat.N, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, 1994, p.94 – 97 ; E. Decaux, *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, RGDIP, p581-586.

lative à la coopération européenne de pouvoirs locaux, par laquelle elle recommande au Comité des Ministres de conférer à un comité d'experts la tâche d'élaborer un projet de convention européenne sur la base du projet présenté. Quelques années plus tard, le Comité des Ministres charge le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales de procéder à l'étude des problèmes de «coopération entre pouvoirs locaux dans les régions frontalières». Après avoir pris connaissance de cette étude, le Comité des Ministres adoptait en février 1974 la Résolution (74) 8 relative à la coopération des collectivités locales dans les régions frontalières. Par cette résolution, le Comité des Ministres recommande aux États membres du Conseil de l'Europe[146] d'encourager la coopération européenne des pouvoirs locaux dans un certain nombre de domaines. Par la même occasion, le Comité des Ministres décide d'inscrire au programme de travail intergouvernemental 1975-1976 l'élaboration d'accords modèles pour la coopération transfrontalière et charge le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales de mettre au point ces accords modèles. Dans ce contexte les ministres européens responsables des collectivités locales réunis à Paris les 20 et 21 novembre 1975 proposent de préparer une convention-cadre européenne. Lors de leur seconde réunion à Athènes du 25 au 27 novembre 1976, les ministres examinent le projet de convention élaboré par le Comité de coopération pour les questions municipales et régionales et recommandent au Comité des Ministres son adoption. Cette proposition est par la suite appuyée notamment par l'Assemblée parlementaire[147] et par la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe[148]. Le projet de convention a été soumis au Comité des Ministres en mars 1977[149], après de multiples négociations, le Comité des Ministres arrête le texte de la Convention et décide de le soumettre à l'Assemblée consultative pour avis. Lors de la deuxième partie de sa 31e Session ordinaire, le 11 octobre 1979, l'Assemblée parlementaire a adopté l'Avis no 96 (1979) relatif au projet de Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Le Comité des Ministres, au vue de l'avis n°96 de l'assemblée parlementaire, décide d'ouvrir la convention-cadre à la signature, à l'occasion de la 4éme conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, à Madrid, le 21 mai 1980.

[146] Voir l'étude publiée en 1973 en tant que n° 6 de la collection d'études «communes et régions d'Europe».
[147] Recommandations 784, 1976 et 802, 1977.
[148] Résolution 90, 1977.
[149] Rinaldo Locatelli, *La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe*, Pouvoirs n°19, 1981, p.60.

147. La convention entre en vigueur le 22 décembre 1981 après quatre ratifications. Elle est signée par la France le 10 novembre 1982, ratifiée le 14 février 1984 et entre en vigueur le 15 mai 1984[150]. Le tableau ci-dessus permettra d'établir la liste actuelle des pays concernés par la convention-cadre. Il met en évidence que 33 pays ont ratifié la convention et que les pays de l'Europe de l'est et central constituent les derniers signataires. En ce qui concerne la France[151] le tableau permet de constater que la plupart des pays frontaliers[152] ont ratifié la convention, à l'exception du Royaume Uni, de Monaco et de l 'Andorre.

Situation au 2/12/2004[153]

Tableau 2 : États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la Convention-cadre

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	7/5/1999	7/11/2001	8/2/2002							
Allemagne	21/5/1980	21/9/1981	22/12/1981					X		
Andorre										
Arménie	3/4/2002	31/10/2003	1/2/2004							
Autriche	21/5/1980	18/10/1982	19/1/1983							
Azerbaïdjan	5/1/2004	30/3/2004	1/7/2004			X				
Belgique	24/9/1980	6/4/1987	7/7/1987			X				
Bosnie-Herzégovine	30/4/2004									
Bulgarie	2/6/1998	7/5/1999	8/8/1999							
Chypre										
Croatie	7/5/1999	17/9/2003	18/12/2003							
Danemark	2/4/1981	2/4/1981	22/12/1981			X		X		
Espagne	1/10/1986	24/8/1990	25/11/1990			X				
Estonie										
Finlande	11/9/1990	11/9/1990	12/12/1990			X				
France	10/11/1982	14/2/1984	15/5/1984			X				
Géorgie										
Grèce										
Hongrie	6/4/1992	21/3/1994	22/6/1994			X	X			
Irlande	21/5/1980	3/11/1982	4/2/1983							
Islande	15/6/1999									
Italie	21/5/1980	29/3/1985	30/6/1985			X				
Lettonie	28/5/1998	1/12/1998	2/3/1999			X				
l'ex-République yougoslave de Macédoine										
Liechtenstein	20/10/1983	26/1/1984	27/4/1984							
Lituanie	7/6/1996	13/6/1997	14/9/1997							
Luxembourg	21/5/1980	30/3/1983	1/7/1983							

[150] Loi n°83-1131 du 23 février 1983, JO 27 décembre 1983 ; décret de publication n°84-432 du 14 mai 1984, JO du 4 juin 1984

[151] France 10 éme pays à ratifier, voir E. Decaux, *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, RGDIP,1984, p559.

[152] Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, Suisse.

[153] Source : Bureau des Traités sur internet : conventions.coe.int

Malte	7/5/1999					X		X		
Moldova	4/5/1998	30/11/1999	1/2/2000							
Monaco										
Norvège	21/5/1980	12/8/1980	22/12/1981							
Pays-Bas	21/5/1980	26/10/1981	27/1/1982					X		
Pologne	19/1/1993	19/3/1993	20/6/1993							
Portugal	16/3/1987	10/1/1989	11/4/1989							
République tchèque	24/6/1998	20/12/1999	21/3/2000							
Roumanie	27/2/1996	16/7/2003	17/10/2003			X				
Royaume-Uni										
Russie	3/11/1999	4/10/2002	5/1/2003							
Saint-Marin										
Serbie-Monténégro										
Slovaquie	7/9/1998	1/2/2000	2/5/2000			X				
Slovénie	28/1/1998	17/7/2003	18/10/2003							
Suède	21/5/1980	23/4/1981	22/12/1981			X				
Suisse	16/4/1981	3/3/1982	4/6/1982							
Turquie	4/2/1998	11/7/2001	12/10/2001		X					
Ukraine		21/9/1993 a	22/12/1993							

États non membres du Conseil de l'Europe

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	3
Nombre total de ratifications/adhésions :	33

148. La convention-cadre fixe des principes généraux, mais demeure un texte à faible valeur juridique. La convention, tout d'abord, reste limitée au rapport de voisinage[154] en obligeant les parties contractantes à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction. La convention, en outre, prévoit comme nous l'avons déjà souligné, deux modes de coopération, l'un fondé sur les arrangements entre collectivités et autorités territoriales, et l'autre fondé sur les accords interétatiques.

149. L'article 3 régit les accords interétatiques[155] en disposant qu'« *aux fins de la présente Convention, les Parties contractantes favoriseront, sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, les initiatives des collectivités et autorités territoriales. (…) les accords à conclure pourront notamment s'inspirer des modèles et schémas d'accords, de sta-*

[154] Article 2 de la convention: La coopération transfrontalière au sens de la présente convention se définit comme toute concertation visant à renforcer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractante

[155] Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE n°106.

tuts et de contrats annexés à la présente Convention numérotés de 1.1 à 1.5 et de 2.1 à 2.6 moyennant les adaptations rendues nécessaires par la situation particulière propre à chaque Partie contractante. Ces modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats, étant de nature indicative, n'ont pas de valeur conventionnelle. 2. Dans le cas où les Parties contractantes estiment nécessaire de conclure des accords interétatiques, ceux-ci peuvent notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière. Chaque accord peut également déterminer les collectivités ou organismes auxquels il s'applique. (…) 4. Les accords (…) seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales. »

150. Il ressort du rapport explicatif[156] de la convention que ces accordes sont conclus entre les États dans le domaine de la coopération transfrontalière. Ainsi la convention favorise la conclusion d'accords interétatiques entre États dans le but de fixer plus précisément le cadre, les formes et les limites dans lesquels les États souhaiteraient voir agir les collectivités territoriales. Ces accords doivent respecter le droit interne de chaque Partie et peuvent s'inspirer des modèles d'accords interétatiques annexés à la convention-cadre. Il ressort notamment du modèle d'accord interétatique 1.2 présenté dans l'article de Christian Autexier[157], que la coopération transfrontalière opère dans une liste indicative de domaine. Il s'agit notamment des transports et des communications, de l'énergie, de la protection de la nature, de la protection des eaux, de la protection de l'air, de la santé publique, de la culture, des loisirs et sports, de l'entraide en cas de catastrophes, des problèmes posés par les travailleurs frontaliers, des projets d'activités économiques, (usines de traitements des déchets, constructions d'égouts, amélioration de la structure agraire, infrastructure sociale…). Selon Emmanuel Decaux deux degrés de relations sont envisagés, la concertation et la coopération[158].

151. Christian Autexier[159] souligne pour sa part, que cette liste peut dépasser les compétences régionales ou les réduire. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit d'un accord interétatique

[156] Rapport explicatif de la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE n°106, article 3.
[157] Voir Christian Autexier, *l'action extérieure des régions*, Les cahiers juridiques Franco-Allemends, n°4 p.22 et suivante.
[158] E. Decaux, *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, RGDIP, 1984, p599-607.
[159] Christian Autexier, *l'action extérieure des régions*, Les cahiers juridiques Franco-Allemends, n°4 p.22 et suivante.

susceptible de déroger aux compétences des collectivités territoriales, au titre du pouvoir détenu par l'autorité centrale par l'article 55 de la Constitution. Le rapport explicatif[160] précise pour sa part, que ces modèles[161] ont une valeur indicative. Il souligne notamment que « *les accords modèles numérotés de 1.1 à 1.5 constituent un ensemble hiérarchisé et graduel. Ils comportent en particulier un texte qui concerne le niveau régional (accord 1.2). Ce modèle prévoit la création de commissions régionales gouvernementales. De telles commissions existent déjà sous des formes diverses. L'accord modèle est basé sur la somme des expériences pratiques résultant du fonctionnement de ces commissions et reflète les solutions considérées par le groupe d'experts comme les plus appropriées pour ce genre de coopération. Les trois modèles d'accords interétatiques numérotés de 1.3 à 1.5 concernent trois formes de coopération à mettre en oeuvre par les autorités et collectivités locales. S'il n'est pas exclu que certains États s'inspirent de ces modèles pour développer la coopération régionale, il est certain que ces modèles sont essentiellement adaptés à la coopération locale, intercommunale et infrarégionale. Ces modèles visent des formes de coopération de plus en plus poussées, à savoir : la concertation, la conclusion de contrats, et la création d'organismes de coopération transfrontalière. Les deux premiers modes de coopération peuvent, si le droit interne des États contractants ne s'y oppose pas, être utilisés sans convention spéciale les y autorisant. Cependant, dans certains cas, des accords interétatiques peuvent paraître utiles, pour préciser certaines modalités pratiques ou juridiques concernant l'utilisation de ces formes de coopération, surtout en ce qui concerne la coopération contractuelle. Un accord interétatique pourrait être nécessaire pour donner un fondement juridique préalable à la création des organismes de coopération transfrontalière (modèle 2.6). II n'est toutefois pas question de créer à cette occasion des organismes relevant du droit international. II ne s'agit que de permettre aux autorités locales d'un État signataire d'adhérer à un syndicat ou association de pouvoirs locaux d'un autre État. Le modèle d'accord 1.1 constitue une variante par rapport aux disposi-*

[160] Rapport explicatif de la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE n°106, Annexe, brève description de système des modèles et schèmas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la Convention.

[161] La préparation de ces accords modèles a été confiée à un groupe d'experts composé de MM. Lindquist (Suède), Marrosu (Italie), Orianne (Belgique), Riva (Suisse) et Woehrling (France). Ce groupe d'experts a achevé ses travaux en août 1976.

tions contenues dans la Convention-cadre proposée aux États qui voudraient préciser ou développer sur un plan bilatéral ou multilatéral le contenu de la Convention. »

152. Il ressort clairement que la coopération internationale dans le cadre des accords interétatiques est sous l'impulsion des États. En effet, ce sont les États qui décident d'établir un Traité, qui décident de son contenu, des modalités de coopération et du rôle des collectivités territoriales. Ce type de coopération fait ressortir une tutelle indirecte des États sur la coopération internationale qui peut être nuisible à son développement. Toutefois ce type de coopération peut être au contraire très bénéfique, lorsque les États donnent de larges pouvoirs aux collectivités territoriales. Dans ce cadre la coopération sous l'impulsion Étatique peut permettre de mieux cibler les actions et de donner une cohérence générale à la coopération internationale entre régions frontalières. Elle est finalement un modèle à double tranchant, soit elle est un moyen de restreindre la coopération internationale, soit au contraire elle est un moyen d'épanouissement cohérent de la coopération internationale. Cela dépend de la place que laisse l'État à la coopération internationale. Ce type de coopération internationale a connu un certain succès en France, qui a développé de multiples accords interétatiques dans le cadre de la convention-cadre. Il s'agit du traité de Rome entre la France et l'Italie[162], du traité de Bayonne entre la France et l'Espagne[163], et du traité de Karlsruhe entre l'Allemagne, la France, le Luxembourg et la Suisse[164] et du traité franco-Belge sur la coopération transfrontalière et organismes publics locaux.[165]. Tous ces traités ne concernent que la coopération transfrontalière. I1 faut ajouter en outre, que certains de ces traités prévoient la mise en place de Commissions interétatiques transfrontalières lesquelles ont un rôle de recommandations et de propositions, mais également règlent les problèmes et les questions d'intérêt commun. Ces commissions et traités seront abordés

[162] Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993.

[163]Décret no 97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995.

[164] Décret no 97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996.

[165] Loi n° 2005-250 du 18 mars 2005 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, J.O n° 66 du 19 mars 2005 page 4673.

plus en profondeur dans le deuxième partie, car ils concernent d'avantage la mise en œuvre de la coopération internationale, que les fondements juridiques.

Conclusion du paragraphe 1 sur les fondements juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales sous l'impulsion étatique

153. La coopération sous l'impulsion étatique comprend deux fondements juridiques distincts, d'une part, les traités internationaux passés en dehors de la convention-cadre et, d'autre part, le régime des accords interétatiques de la convention-cadre de 1980.
154. Il apparaît que sous le régime de l'impulsion étatique, l'État reste le maître d'œuvre de la coopération internationale des collectivités territoriales. Cette coopération permet à l'État de contrôler indirectement les actions de collectivités locales et d'assurer une cohérence et de fixer des objectifs entre les actions. En outre l'État peut dans ce cadre dépasser les textes législatifs pour mettre en place une coopération internationale renforcée. Elle permet de réaliser du sur mesure aux problèmes de coopération que rencontrent les collectivités territoriales. Cette coopération est complétée par le régime juridique de la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales.

§2 - LES FONDEMENTS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION LOCALE

155. Les fondements de la coopération sous l'impulsion locale émergent dans les années 1980 à travers les lois de décentralisation et le régime des arrangements administratifs de la convention-cadre de 1980. Ces textes constituent les prémices du régime de la coopération sous l'impulsion locale, qui connaîtra une véritable consécration suite à la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

I] LES PRÉMICES DES FONDEMENTS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION LOCALE

156. La reconnaissance de la coopération internationale sous l'impulsion des collectivités territoriales se réalise par la mise en place, d'une part, de la concertation régionale transfrontalière et, d'autre part, par la mise au point des arrangements entre collectivités et autorités territoriales.

A] La concertation régionale transfrontalière

157. L'un des tous premiers fondements spécifiques concernant la coopération internationale est issu de l'article 65 alinéa 3 de la loi 82-213 du 2 mars 1982[166] disposant que « *Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région* ». Ce texte a connu une naissance difficile à travers la navette parlementaire et les propositions des députés qui hésitent entre la concertation entre le conseil régional et l'État ou la reconnaissance d'une véritable compétence en matière de relations internationales[167] et les oppositions du Ministre de l'intérieur[168] La disposition finale est donc le

[166] Loi 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, journal officiel du 3 mars 1982 p. 730 et journal officiel du 6 mars 1982, p.779

[167] Le sénat avait étendu le 19 novembre 1981 à la suite d'un amendement de M. Louis JUNG, prévoyant la possibilité de concertation, organisée par le conseil régional, avec les collectivités décentralisées étrangères ; Cette amendement soutenu par M. Michel GIRAUD, Président du conseil régional d"Ile-de-France, rapporteur de la Commission des lois connaît l'opposition de M. le Ministre de l'Intérieur (séance du 17.11.1981).
En seconde lecture au Sénat (séance du 14 janvier 1982) deux amendements de M. Pierre SCHIELE eurent pour objet : de supprimer 1'autorisation du gouvernement pour la participation du conseil régional aux réunions transfrontalières ou internationales, et de prévoir la participation des présidents des conseils régionaux aux commissions transfrontalières créées par des accords internationaux.
Le premier de ces amendements s'est heurté à l'opposition du rapporteur de la Commission des lois. Le Ministre de l'Intérieur s`est opposé au cours de la même séance aux deux amendements de M. SCHIELE, ainsi qu'à un amendement de M. Michel GIRAUD prévoyant la participation des présidents de conseils régionaux aux commis-

fruit d'un compromis proposé par Gaston Deferre, entre un amendement sénatorial initial, et les réserves exprimées notamment par des parlementaires des groupes gaullistes et communistes.

158. Cette disposition s'intègre à l'article 4.II de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. Selon Ch. Autexier[169] cet article consacre la licéité d'une action extérieure transfrontalière des régions frontalières, et fixe un seuil à l'intérieur de cette action transfrontalière : celui des contacts réguliers; au-dessous de ce seuil, il semble bien que la liberté de la région soit totale; au-delà, en revanche, l'action de la région est soumise à l'autorisation du gouvernement, c'est-à-dire à un contrôle a priori. Il poursuit en considérant l'article 65 *a contrario* et arrive à la logique alternative suivante: ou bien les actions extérieures des régions sont interdites en dehors du cadre géographiquement restreint des relations transfrontalières avec des collectivités décentralisées étrangères contiguës, ou bien l'ensemble des régions françaises peut en tout état de cause établir des relations extérieures, à condition de rester en deçà de la catégorie des contacts réguliers, ce qui, pris à la lettre, rend illicite un jumelage intensif. Ainsi certains voient dans l'article 65 une disposition permissive tandis que, d'autres, considèrent qu'il s'agit d'un texte restrictif. Christian Autexier conclut à propos de cet article que « *la compétence d'action extérieure appartient à toute collectivité territoriale, dès lors qu'elle se développe dans le champ des compétences dévolues par le législateur à la collectivité.* » [170]

159. En revanche, ce texte apparaît clairement comme un fondement spécifique de la coopération internationale, qui donne aux régions le pouvoir d'impulsion en la matière. En effet l'article précise « *Le conseil régional peut décider* », cela signifie que le conseil régional possède en la matière un pouvoir discrétionnaire. En d'autres termes il apparaît que le Conseil régional à une certaine liberté d'appréciation dans l'exercice de sa compétence. Selon les possibilités offertes par la loi, le Conseil régional pourra choisir d'entreprendre ou pas des relations internationales, il lui appartient d'adopter la mesure qui lui semble

---

sions traitant des questions transfrontalières. Voir aussi Y.Luchaire, B.Dolez, A.Vantroys, *Les relations extérieurs des régions françaises*, Paris, La documentation française, 1992, p.3 et 4.

[168] Christian Autexier, *L'action extérieure des régions*, Les Cahiers juridiques franco-allemands n°4, 1984, publication du centre d'études juridiques françaises, Universität des Saarlandes D6600 Saarbrücken, p.14.

[169] Christian Autexier, *L'action extérieure des régions*, Les Cahiers juridiques franco-allemands n°4, 1984, publication du centre d'études juridiques françaises, Universität des Saarlandes D6600 Saarbrücken, p.15.

[170] Christian Autexier, *Le cadre juridique de l'action extérieure des régions*, RFDA 2 (4) juillet août 1996, p.571 et 572.

opportune. Ce pouvoir discrétionnaire entraîne de la part du juge un contrôle minimum sur les actes, qui peut aller en principe jusqu'à l'erreur manifeste d'appréciation. Toutefois il faut rappeler, comme le fait Michel Prieur[171], que la décision du Conseil régional subit un contrôle de l'autorité centrale. En effet la décision est soumise à autorisation du gouvernement. Cette autorisation est aussi un pouvoir discrétionnaire de l'autorité centrale qui peut accorder ou pas cette autorisation. Il s'avère qu'en cas de conflit entre, une collectivité locale qui voudrais entreprendre une action internationale, et le gouvernement qui refuserait cette intervention, le juge ne pourrait alors que rechercher l'erreur manifeste d'appréciation de l'une des parties pour trancher le litige. Il semble, à mon sens, qu'aucun conflit autour de cette disposition n'a été porté devant les juridictions administratives.

160. Toutefois il n'est pas discutable que le Conseil régional possède le pouvoir d'impulsion dans la mise en œuvre d'une relation internationale. Ce texte disparaîtra avec la publication de l'article 131, II de la loi du 6 février 1992[172] qui abroge l'alinéa 2 du II de l'article 4 de la loi 72-619 du 5 juillet 1972.

161. Avant sa disparition l'article 65 de la loi de 1982 connaît un relatif succès avec la publication d'une série de circulaire par les Premier ministre P. Mauroy, L. Fabius et J. Chirac en 1983, 1985 et 1987.[173] Ces circulaires allaient très sensiblement au-delà de la loi de 1982 et faisaient preuve d'un libéralisme que le législateur n'avait pas retenu.

162. La circulaire 1789/SG du 26 mai 1983[174] (non publiée au J.O) signée par le Premier ministre, possède un double fondement : l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 et, plus largement, la politique de décentralisation. Il s'ensuit que l'action extérieure envisagée concerne les *« collectivités locales »*. Ces collectivités peuvent *« dans l'exercice de leurs attributions, être appelées à entretenir des contacts avec des collectivités locales d'autres pays »*. Une simple circulaire autorise donc, pour les communes et les départements, ce que la loi ne permettait que pour les régions. II n'y a pas de contradictions entre les deux textes, mais la distance qui les sépare dans la hiérarchie des actes juridiques est surprenante. Il faut souligner que les communes et les départements ne connaissent pas de restrictions d'ordre géographique (exigence d'une « frontière commune ») et l'autorisation du gouver-

[171]Michel Prieur, *Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale*, RFDA 1 (3) mai juin 1985, p.327.

[172]JO n° 33 du 8 février 1992 loi d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, (nor: INTX9000102L) : *Art. 131. - II. - Le deuxième alinéa du II de l'article 4 de la loi no 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est abrogé.*

[173] Christian Autexier, *Chapitre 1 l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités territoriales 4408-16.

[174] Michel Prieur, *Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale*, RFDA 1 (3) mai juin 1985, p.327.

nement n'est pas nécessaire, celui-ci exigeant simplement d'être *« informé de façon systématique et régulière* ». Curieusement la circulaire aboutissait à mettre en place deux régimes de coopération l'un pour les régions et l'autre pour les communes et les départements. Cependant la circulaire confirme que les collectivités territoriales ont l'impulsion de la coopération.

163. La circulaire 2063/SG du 10 mai 1985[175], adressée aux préfets (à l'époque, commissaires de la République) de région et de département ainsi qu'aux chefs de postes diplomatiques et consulaires, est accompagnée pour sa part, de deux fiches techniques (deux annexes) dont les données sont applicables aux régions, aux départements et aux communes. L'annexe I est relative aux aspects juridiques de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle rappelle l'intérêt de l'action extérieure de ces collectivités et les textes applicables et restreint la liberté des collectivités en leur interdisant de contracter avec des États étrangers ou une organisation internationale. B. Dolez[176] considère cette disposition comme illégale et précise qu'elles doivent être supprimées car elles méconnaissent la compétence du législateur seul capable de tempérer le principe de libre administration. Cette argumentation qui avait sa raison d'être, se trouve désuète depuis que la loi du 6 février 1992 a repris cette disposition.[177] L'annexe II est relative aux échanges d'informations et à la concertation entre les collectivités territoriales et l'État. Cette concertation est assurée par l'intermédiaire des préfets et du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.[178]

164. La circulaire du 10 mai 1985 fut complétée par trois circulaires du 12 mai 1987[179] qui constituent les annexes III, IV, V et VI. L'annexe III est relative aux relations internationales de la France et l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer. L'annexe IV concerne les relations entre les collectivités territoriales et la Commission des Communautés européennes. Très traditionnelle dans son approche du problème, elle distingue les « contacts d'information » d'une part, et les demandes de concours communautaires ainsi que la négociation des projets, d'autre part. Cette distinction est juridiquement fondée. Les contacts d'information sont possibles sous réserve de l'information préalable des préfets territorialement compétents ou du bureau de la DATAR à Bruxelles. En revanche,

[175] B.O.P.M n°85/2, P.11 et s.
[176] B.Dolez, Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales, Thèse Lille II, 1993, p.160.
[177] L1115-5 du CGCT.
[178] Christian Autexier, *Chapitre 1 l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités territoriales 4408-17.
[179] JO 16 mai 1987, p. 5391,5392 et 5393.

la négociation des projets et la présentation des demandes de concours relèvent de la seule compétence de l'État. Simplement, l'État peut associer les collectivités locales à la préparation de la négociation et à l'exécution des décisions prises. Cette annexe n'est guère contestable sur le plan juridique. Mais il n'est pas douteux que la pratique est assez souvent différente. Des régions, seules ou regroupées, ont créé des antennes à Bruxelles et les élus n'hésitent pas à se déplacer auprès des services de la commission. Le stade des contacts d'information est alors dépassé et de véritables négociations sont engagées. Ce mécanisme est très difficile, voire impossible à enrayer : il est, en effet, dans la logique des nouveaux rapports engendrés par la coopération décentralisée. Surtout, il est dans la logique de la montée en puissance des régions, en France comme dans les autres États de l'Union européenne. L'annexe V très brève, est relative à la participation des élus aux travaux des commissions interétatiques de coopération transfrontalière. Nous sommes ici à la limite de la coopération décentralisée. L'annexe VI, enfin, relative à la convention cadre du Conseil de l'Europe sera examinée avec l'étude de la convention.[180]

165. Ces circulaires confirment la conclusion dégagée ultérieurement selon laquelle les collectivités territoriales possèdent un pouvoir d'impulsion en matière de coopération internationale. Cependant ce pouvoir reste contrôlé par l'autorité centrale. Elles renforcent aussi les fondements juridiques de la coopération internationale, d'ailleurs le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales estime pour sa part, que les circulaires constituent un véritable « corps de doctrine [181]» de la coopération internationale.

166. Cette reconnaissance se trouve complétée par la mise en place des arrangements entre les collectivités et autorités territoriales par la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales[182].

[180] Christian Autexier, *Chapitre 1 l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités territoriales 4408-17 et 4408-18.
[181] Rapport de novembre 1985 du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.
[182] Voir annexes, Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE n°106.

B] Les arrangements entre collectivités et autorités territoriales

167. Les « arrangements » entre collectivités ou autorités territoriales sont régis par la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980, dit aussi convention de Madrid[183]. Nous ne reviendrons pas sur la présentation de la convention déjà abordée dans la partie précédente[184]. Il est préférable d'exposer directement les arrangements entre collectivités et autorités territoriales.

168. Il faut préciser au préalable que le régime juridique des arrangements entre collectivités et autorités territoriales n'est pas applicable en France entre 1984 et 1994 suite à un réserve posée par la France lors de la signature du traité, laquelle subordonne l'application de la convention-cadre à la conclusion d'un accord interétatique[185]. Cette réserve levée le 26 janvier 1994 permet aux arrangements administratifs d'intégrer le droit positif, toutefois, cette disposition à un portée limitée, car elle se trouve en concurrence avec la loi du 6 février 1992 laquelle autorise aussi ce type d'accord. Par conséquent le régime juridique de l'arrangement entre collectivités et autorités territoriales a un faible intérêt en droit positif. Toutefois, les arrangements entre collectivités territoriales connaissent une deuxième jeunesse avec le protocole additionnel de 1995 et le protocole n°2 de 1998[186], comme nous l'étudierons ultérieurement. A ce stade il convient de présenter la nature de ces arrangements.

169. En principe, ces accords sont conclus entre collectivités territoriales sans préalable intergouvernemental[187] comme le souligne E. Decaux[188], ils pourront s'inspirer des schémas d'accords, de statuts[189] et de contrats annexés à la convention-cadre. Ces schémas, qui peuvent revêtir deux degrés de relation, concertation et coopération, seront simplement évoqués pour mémoire, ils seront étudiés plus en profondeur dans la deuxième partie

[183] Voir annexes, Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Conseil de l'Europe, STE n°106.
[184]Voir p.72 et s.
[185] Voir les règles applicables aux conventions dans la circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères.
[186]Protocole additionnel à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE 159; Protocole n°2 à la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, signé à Strasbourg le 5 mai 1998, Conseil de L'Europe, STE n°169. voir le grand B du grand II du §2 de la section II de ce chapitre.
[187] Article 3 de la convention cadre et les commentaire de l'article 3 dans le rapport explicatif.
[188] E. Decaux, *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, RGDIP, 1984, p609-613.
[189] Voir annexes.

concernant la mise en œuvre de la coopération internationale. Christian Autexier[190] souligne les 6 formules envisagées : -2.1 : Création d'un groupe de concertation entre autorités locales. -2.2 : Coordination dans la gestion d'affaires publiques locales transfrontalières - 2.3 : Création d'associations transfrontalières de droit, privé, participation d'une collectivité locale à une association de droit privé d'un autre État, dans les mêmes conditions que pour la participation à une association nationale.- 2.4 : Contrat (de droit privé) de fourniture eu de prestation de service entre collectivités locales frontalières. - 2.5 : Contrat (en droit public) de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales frontalières, concession de services publics ou de travaux publics, affermage et offre de concours (notamment pour régler des problèmes de pollution : concours financier pour qu' une collectivité territoriale de l'autre pays réalise des travaux présentant un certain intérêt pour la collectivité fournissant le concours financier).- 2.6 : Création d'organismes de coopération intercommunale transfrontalière. Seul ce dernier nécessite l'intervention du gouvernement. Ces arrangements, comme le souligne le rapport, sont établis sous l'impulsion des collectivités territoriales et sans la nécessité d'un accord intergouvernemental. Ils sont possibles seulement entre les collectivités des États signataires de la convention de Madrid. Le régime juridique de ces accords a perdu de son intérêt en droit français depuis que la loi de 1992 a consacré le droit des collectivités locales à passer des conventions avec des collectivités étrangères. Les arrangements entre collectivités territoriales étaient en quelque sorte une disposition précurseur de la loi de 1992, qui connaît un renouveau à travers les protocoles de 1995 et 1998.

170. Ainsi après la présentation des fondements spécifiques reconnaissant aux collectivités territoriales l'impulsion de l'action internationale, il convient désormais de s'orienter vers les fondements consacrant cette impulsion.

[190] Christian Autexier, *l'action extérieure des régions*, Les cahiers juridiques Franco-allemands, n°4 p.24.

II] LES FONDEMENTS CONSACRANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

171. Ces fondements juridiques sont plus nombreux et connaissent des origines diverses. En effet, les plus connus sont d'ordre législatif, mais il est possible aussi de dégager des fondements internationaux reconnaissant un droit à coopérer. Ces textes ne sont pas toujours inscrits dans le droit positif français, mais leur intégration future nous oblige à les évoquer. Dès lors le régime de la coopération internationale sous l'impulsion locale peut être présenté en distinguant, d'une part, les fondements consacrant la capacité à contracter en matière internationale et, d'autre part, des fondements créant un droit à coopérer.

A] Les fondements consacrant une compétence internationale explicite

172. Les fondements consacrant la capacité à contracter sont multiples dans le droit français, Ils sont issus principalement de la loi du 6 février 1992 n°92-125 relative à l'administration territoriale[191] et de multiples lois sur l'outre-mer. Tous ces textes se révéleront conformes à la constitution, suite à une décision notamment du Conseil constitutionnelle en date du 26 janvier 1995[192] concernant la loi du 4 février 1995 n°95-115 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[193]. Ainsi, nous présenterons d'abord les textes législatifs et, ensuite, nous analyserons leur conformité à la constitution.

a - Les fondements législatifs

173. Il faut distinguer dans les fondements législatifs, ceux concernant la coopération internationale métropolitaine, de ceux concernant la coopération internationale d'outre-mer.

[191] JO, n°33, 8 février 1992, P. 2064- 2083.
[192] Recueil Conseil constitutionnel n°183.
[193] JO n° 31 du 5 février 1995 page 1973, Nor : intx9400057L.

1 - Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale métropolitaine

174. Les fondements concernant la coopération internationale métropolitaine sont issus de la loi du 6 février 1992 n°92-125 relative à l'administration territoriale[194] qui officialise le terme de coopération décentralisée pour désigner l'action internationale des collectivités territoriales. Elle confirme aussi la légalité de la coopération internationale en disposant à l'article 131-1 de la loi de 1992 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'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions. »*[195] Cette disposition est une « mini révolution » dans les règles régissant la coopération internationale des collectivités territoriales, elle est le fondement juridique spécifique qui consacre la compétence internationale aux collectivités territoriales[196]. Cette disposition sera interprétée par une circulaire de 1994[197], abrogée ensuite par la circulaire du 20 avril 2001[198].

175. L'article 131-1 correspond aux textes infraconstitutionnels que Louis Favoreu recherche dans les systèmes juridiques non fédéraux présentés précédemment[199]. L'article 131-1 de la loi de 1992 va beaucoup plus loin que l'article 65 de la loi de 1982 en reconnaissant un véritable droit de contracter des collectivités locales françaises avec les collectivités territoriales étrangères. Ce droit est explicité dans la circulaire du 20 avril 2001 dans les termes suivants *« 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 collectivi-*

[194] JO, n°33, 8 février 1992, P. 2064- 2083.
[195] Article L1115-1 du CGCT inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004.
[196] Michel Rouset, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, 1998, p.38.
[197] Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 26 mai 1994, sur internet : resacoop.org/fiches/fic_pg01.htm.
[198] Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 20 avril 2001, NOR/INT/B/01/00124/C sur internet : resacoop.org/fiches/fic_pg01.htm.
[199] Voir p.63 et s.

tés ».[200] Cette interprétation est de nature très large et offre de nombreuses possibilités de coopération aux collectivités locales. Cependant il ne faut pas croire que cette disposition se substitue aux fondements juridiques tirés des principes généraux des collectivités territoriales vu précédemment, mais au contraire, elle complète ces dispositions, et surtout offre des possibilités importantes de développement de la coopération internationale. Elle permet en réalité de passer d'une compétence implicite, à une compétence explicite en matière de coopération internationale. Cette analyse peut être rapprochée de commentaire de Christian Autexier qui voit dans la loi non pas un droit nouveau, mais « *la reconnaissance du « Jus contrahendi » »* aux collectivités territoriales[201]. En employant le terme de reconnaissance, cela signifie bien qu'un tel droit existait antérieurement.

176. Ch.Autexier critique aussi l'emploi du terme *« des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements »*. Selon cet auteur, le terme ne comprendrait pas les autorités territoriales tels que les Länder allemands ou les Cantons suisses. En effet, ces derniers seraient bien plus que des collectivités territoriales, il propose alors d'employer le terme plus générique de collectivités et autorités territoriales étrangères. Toutefois il se résigne à admettre après la lecture des travaux parlementaire,[202] qu'il faut donner à l'expression *collectivités territoriales étrangères* un sens extensif comprenant les États fédéraux. Il peut être possible alors de désigner les collectivités territoriales en ces termes : expression générique désignant des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auxquels l'État a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. Ces définitions assez larges permettent d'apporter une réponse juridique à la maladresse d'écriture du législateur. Il semble que le gouvernement adopte une conception extensive des mots *collectivités territoriales étrangères* dans la circulaire du 20 avril 2001 émise par le ministre de l'intérieure et le ministre des affaires étrangères[203]. En effet elle précise que les collectivités étrangères correspondent aux collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque État. De plus, les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements peuvent contracter avec les collectivités territoriales étrangères quel que soit leur

[200] Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 20 avril 2001, NOR/INT/B/01/00124/C sur internet : resacoop.org/fiches/fic_pg01.htm,p.7.
[201] Ch. Autexier, RFDA 9 (3) mai-Juin 1993.
[202] Le rapport du sénateur Graziani, documentation Sénat, n°358, p.229.
[203] Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 20 avril 2001, NOR/INT/B/01/00124/C sur internet : resacoop.org/fiches/fic_pg01.htm, p.4.

niveau dans l'organisation de l'État étranger, sauf si une disposition de droit interne de l'État dont relève la collectivité étrangère l'interdit. Cette circulaire aborde ensuite la notion de collectivité locale et de groupement français en précisant qu'il faut entendre par ces termes de nombreuses personnes publiques comme: les communes, les départements, les régions, mais aussi tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non, les syndicats mixtes, les institutions ou organismes interdépartementaux créés en application de l'article L5421-1 du CGCT, et les ententes interrégionales créées en application de l'article L5621-1 du CGCT. En revanche ne rentre pas dans le champ d'application de l'article L1115-1 : les établissements publics locaux spécialisés, les régies communales ou intercommunales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, les offices de tourisme, les établissements publics fonciers locaux, les agences départementales, les agences de développement économique, agences d'urbanisme, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les groupements d'intérêt public, les sociétés d'économie mixte locale, les services départementaux d'incendie et de secours, les ententes sur les objets d'utilité départementale et les conférences interdépartementales. La circulaire précise enfin 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. La circulaire offre donc une conception assez large de la notion de groupement permettant d'envisager de nombreuses actions internationales.

177. L'article 131-1 de la loi de 1992 dispose encore que les conventions de coopération décentralisée doivent être conclues *« dans le respect des engagements internationaux de la France »*. Cette disposition ne fait pas l'objet de critique particulière et s'entend très bien dans le cadre de l'État unitaire et même dans le cadre uniquement de l'État. Elle permet d'assurer une cohérence dans les politiques extérieures d'une nation.

178. Toutefois Ch. Autexier construit un commentaire plus discutable à propos de l'article 131-1 en précisant que les conventions de coopération décentralisée doivent être conclues par les collectivités locales « *dans le cadre de leurs compétences* ». En effet, Ch. Autexier considère que : « *La formulation retenue manifeste clairement que la capacité de conclure des conventions de coopération décentralisée ne constitue pas au sens classique du terme une compétence supplémentaire des collectivités territoriales, mais seulement une dimension particulière, une modalité d'exercice des compétences dévolues par les textes, qu'il s'agisse des clauses générales de l'article L.121-26 du code des communes, des articles 23 et 59 de la loi du 2 mars 1982, de la loi du 7 janvier 1983 ou des autres textes fixant les*

compétences de chaque type de collectivités territoriales et de leurs groupements »[204]. En effet, cette analyse déjà débattue dans la section précédente[205], reste discutable au regard de la loi de 1992. En premier lieu le texte précise exactement 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. »* L'article emploie le terme de « limite » et non de « cadre » comme le fait Ch. Autexier. Cette différence linguistique est importante, car le terme « limite » se rapporte plus au champ de la coopération internationale, et à sa portée, qu'aux modalités d'exercice des compétences dévolues. Il semble que l'article établit un droit de contracter, mais que ce droit est limité, notamment par les compétences de collectivités territoriales et les engagements internationaux. L'article ne manifeste pas clairement que le droit de contracter est une modalité d'exercice des compétences dévolues, mais plutôt que le droit de contracter est une compétence limitée. En effet, comme cela a déjà été souligné[206], une compétence[207] c'est l'habilitation légale à agir pour les autorités administratives, habilitation déterminée par des textes législatifs ou réglementaires, et plus exceptionnellement des textes constitutionnels[208] ou par la jurisprudence[209]. Lorsque l'on confronte cette définition à l'article disposant que *« les collectivités territoriales peuvent conclure (…) dans la limite de … »,* il semble que la rédaction de l'article correspond bien à la définition de la notion de compétence. En effet l'article donne une aptitude légale à conclure des contrats avec des collectivités territoriales étrangères, mais une aptitude limitée par leurs compétences et les engagements internationaux. Il s'agit d'une compétence limitée. Cette limite est d'ailleurs évidente, car sans ces limites les collectivités territoriales pourraient conclure des accords diplomatiques, qui sont une compétence exclusive de l'État. De plus la circulaire du 20 avril 2001[210] aborde l'interprétation de la notion de compétence de l'article 131-1 en recherchant dans quelle hypothèse l'action internationale dépasse le cadre normal des compétence et non en analysant les compétences classiques comme le fondement de la coopération internationale ou

[204] Ch. Autexier, RFDA 9 (3) mai-Juin 1993, p.416.
[205] Voir p.63 et s.
[206] Voir p.63 et s.
[207] Voir A. Van Lang, G Gondouin, V. Inserguet-Brisset, Dictionnaire de droit administratif, Armand colin 3eme édition, p.69.
[208] Article 20 et 21 , 13 et 16 de la Constitution de 1958.
[209] Conseil d'État, 8 août 1919, Labonne, recueil 737 ; GAJA n°39, 11émé édition.
[210] Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 20 avril 2001, NOR/INT/B/01/00124/C sur internet : resacoop.org/fiches/fic_pg01.htm, p.8.

comme la simple mise en œuvre de ses compétences. Ceci démontre bien que l'expression dans « *les limites de leurs compétences* » signifie que les compétences sont une limite au champ d'action de la coopération internationale et non le fondement indirect de la coopération internationale. Ces limites seront étudiées dans le chapitre 2 sur les champs de la coopération internationale[211]. D'autre part, cette limite est si naturelle, qu'elle se retrouve même dans les constitutions des États fédéraux où la coopération internationale joue un rôle majeur. Ainsi la loi fondamentale allemande dispose à l'article 32 concernant les relations extérieures que : *La charge des relations avec les États étrangers relèvent de la fédération. Avant la conclusion d'un traité touchant la situation particulière d'un Land, ce Land devra être entendu en temps utile.* ***Dans la mesure de leur compétence législative,*** *les Länder peuvent, avec l'approbation du gouvernement fédéral, conclure des traités avec des États étrangers.* L'article 16 de la constitution Autrichienne précise pour sa part que *« **Dans les matières qui relèvent de leur domaine d'action autonome**, les Länder peuvent conclure des traités avec des États limitrophes de l'Autriche ou avec leurs États fédérés. ».* Il en est de même de l'article 54 du Chapitre II de la constitution Suisse intitulé « *Compétences »*[212]. Dès lors à la lecture de ces articles, il ressort que la coopération internationale des collectivités territoriales relève d'un problème de répartition des compétences entre les affaires étrangères et la coopération internationale locale et non un problème de mise en œuvre des compétences dévolues, ou une méthode d'action des compétences attribuées.

179. Enfin les termes « *dans la limite de leurs compétences* » ne peuvent pas signifier que la coopération internationale est la mise en œuvre des compétences, ou le mode d'exercice des compétences locales, car cette analyse est en contradiction profonde avec le principe selon lequel le territoire est une limite de la compétence des collectivités territoriales. Ce principe est abordé dans la thèse de F. Fournié[213] qui considère que le territoire de la collectivité locale est une limite à l'action. Les collectivités territoriales exercent en principe leurs compétences sur le territoire de la collectivité. Ce principe connaît quelques atténuations soulevées par F. Fournié, notamment une collectivité peut avoir des propriétés en

[211]Voir p.172 et s.

[212]*Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger* ***dans les domaines relevant de leur compétence****. » « Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération. ».*

[213]F.Fournié. Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, p.183.

dehors de son territoire[214], mais elle ne peut pas exercer sur ses biens des prérogatives publiques, sauf si un texte l'autorise. Par conséquent il n'est pas possible d'admettre que la coopération internationale est la mise en œuvre de compétences classiques, car cette mise en oeuvre se fait à l'extérieure de territoire et même de l'État, elle est donc en contradiction profonde avec le concept de territoire dans le droit des collectivités territoriales. Cette contradiction se trouve résolue en considérant que la coopération internationale est une compétence à part entière. Cette compétence est une exception au principe du territoire qui permet d'agir à l'extérieure de l'espace défini. Cette exception est inscrite d'ailleurs dans la loi de 1992 à l'article 133-1. Ainsi l'apport principal de la compétence internationale est de donner la capacité d'agir à l'extérieure de l'État, ce que les compétences classiques n'offrent pas. La compétence internationale permet donc de sortir de l'État.

180. Cet argument est contesté par une théorie dissidente du principe de territorialité présentée par B. Dolez. Il propose une conception restrictive du principe de territorialité en reprenant les arguments de Ch. Eisenmann et de Y. Luchaire[215]. Cette théorie considère que le principe de territorialité n'est pas une limite de la compétence. Il considère que le principe de territorialité signifie simplement que les compétences des collectivités territoriales sont territorialement limitées et que « *le pouvoir d'administration d'une collectivité a pour limite le territoire d'exercice de l'autorité d'une autre collectivité »*[216]. Cette théorie permettrait d'admettre que les collectivités peuvent agir aisément hors de leur territoire pour mettre en œuvre leurs compétences. La coopération internationale ne serait alors qu'une méthode de mise en œuvre des compétences à l'extérieur du territoire. Ce raisonnement est contestable car la distinction entre un territoire qui limite la compétence et un territoire qui limite le pouvoir d'administration n'est pas évidente. En effet administrer c'est mettre en œuvre les compétences. Une limite du pouvoir d'administration revient inévitablement à limiter la compétence. La définition proposée ne remet donc pas véritablement en cause la définition de la première théorie, fondée sur un principe et des atténuations. Dès lors il semble bien que le principe de territorialité limite la compétence au territoire de la collectivité, sauf dans quelques exceptions comme celle de la compétence de coopération internationale des collectivités territoriales.

---

[214] F.Fournié, Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, p.183 et suivantes.

[215] Voir B.Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État : contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, Lille, 1993, p.83.

[216] Voir B.Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État : contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, Lille, 1993, p.83

181. D'autre part, B. Dolez rajoute que « *le principe de territorialité n'a jamais empêché une collectivité territoriale de conclure une convention avec une personne privée ou publique dont le siège n'était pas situé sur son territoire. Le principe de territorialité ne s'oppose donc pas à ce que les collectivités territoriales concluent des conventions avec des collectivités publiques étrangères* ». Ce raisonnement est discutable sur deux points. D'une part, ce raisonnement ne pose pas la bonne question, car il ne s'agit pas de savoir si le principe de territorialité interdit de passer des contrats avec une personne extérieure à la collectivités, mais plutôt de savoir si le droit de passer des contrats à l'extérieure du territoire, permet de les passer avec des collectivités étrangères, pour les exécuter parfois à l'extérieure du territoire, dans le cadre de l'exercice de prérogative de puissance publique, et en concurrence avec la compétence internationale de l'État. D'autre part, ce raisonnement ne part pas d'un élément démontré, en effet personne n'affirme que le principe de territorialité empêche les collectivités territoriales de conclure une convention avec une personne extérieure à son territoire, mais plutôt que le principe de territorialité limite l'exercice des compétences aux territoires sauf dans quelques exceptions particulières. Dès lors il n'est pas possible de passer des contrats avec des collectivités territoriales en se fondant sur l'idée que ces contrats sont la mise en œuvre de compétences attribuées, car ce raisonnement est en contradiction profonde avec le principe de territorialité selon lequel les compétences attribuées s'exercent sur le territoire de la commune. En revanche en admettant que la coopération internationale des collectivités territoriales est une compétence attribuée de manière implicite, puis explicite et dérogeant au principe de territorialité alors ces contrats acquièrent une légalité incontestable.

182. Il convient alors de s'interroger sur l'étendue du droit de conclure des contrats. Les contrats entre collectivités de pays différents apparaissent bien différents des simples contrats de marché public, d'achat d'un bien ou de délégation de service public. Ces contrats ne sont pas du même ordre. Il ne s'agit pas ici de sortir du territoire de la collectivité, mais de sortir du territoire de l'État. Les contrats internationaux sont passés entre deux personnes publiques, c'est-à-dire deux personnes titulaires de prérogatives de puissance publique qui appartiennent à deux ordres juridiques différents et qui ne possèdent pas la compétence diplomatique; de plus ces contrats conduisent obligatoirement à se soumettre d'une manière ou d'une autre au régime extérieure ou à faire pénétrer le droit extérieur dans le droit interne. Ces contrats sont obligatoirement liés à la définition de l'intérêt local. Ils prévoient souvent un partage du pouvoir de décision avec une collectivité étrangère. Ils abordent en général la question du contentieux entre les collectivités. Ces

contrats traitent en général les parties d'égale à égale et cherchent à créer des synergies. Ils peuvent être exécutés à l'extérieur de l'État. Ils concurrencent la compétence diplomatique de l'État. Il ne s'agit pas d'un simple contrat d'échange ou de vente. Il s'agit d'un contrat spécial que l'État peut interdire ou autoriser. Ce contrat met en œuvre en général des prérogatives de puissance publique. Devant ces spécificités il n'est pas possible de dire, que parce que les collectivités peuvent passer des contrats avec des personnes extérieures à la collectivité, elle peut alors le faire alors avec des collectivités étrangères. Le droit de contracter avec des collectivités étrangères est une compétence spécifique que l'État attribue. Il n'a rien de comparable avec le droit de passer des contrats à l'extérieur de la collectivité. Cette analyse est confirmée par la thèse de M. Mahouachi[217] sur la liberté contractuelle des collectivités territoriales. Il conclut que la liberté contractuelle n'a été reconnue que très récemment dans la mouvance contractualiste de la décentralisation, et dans la jurisprudence[218]. Il considère[219] que la liberté contractuelle est apparue en deux

[217] Mohamed Mahouachi, la liberté contractuelle des collectivités territoriales, Presses universitaires d'Aix Marseille, 2002.

[218] CE, 6 juill. 1977, no 87.539, SNITA, Recueil CE 1977, p. 306 ; CE, 2 févr. 1983, no 34.027, Union des transports publics urbains et régionaux, RDP 1984, p. 212, note Auby J.-M.

[219] Mohamed Mahouachi, la liberté contractuelle des collectivités territoriales, Presses universitaires d'Aix Marseille, 2002, p555 et 556 : « *La reconnaissance de la liberté contractuelle au profit des collectivités territoriales s'est réalisée en deux étapes, d'abord législative, puis constitutionnelle. La première a eu lieu à partir du moment où le législateur a supprimé la tutelle au sens traditionnel. Cette phase dans la reconnaissance d'une liberté contractuelle aux collectivités territoriales est essentielle, puisque jusqu'alors le préfet pouvait annuler les contrats des collectivités territoriales pour de simples motifs d'opportunité. Désormais, leur liberté a été placée sous le contrôle du juge administratif. La seconde étape fondamentale s'est réalisée à partir du moment où le Conseil constitutionnel a reconnu que les collectivités territoriales avaient une liberté contractuelle garantie au niveau constitutionnel. Il est vrai que le Conseil constitutionnel ne se fonde pas directement sur le principe de la liberté contractuelle pour censurer le législateur, et qu'il a préféré se placer sur le terrain de la libre administration des collectivités territoriales. Pourtant, il est difficile de voir dans cette décision autre chose que la sanction d'une atteinte à leur liberté contractuelle. Comment justifier, autrement que sur le terrain de la liberté contractuelle, la censure d'une loi qui limite fortement la faculté pour les parties, au moment de l'exécution du contrat, de modifier leurs engagements ? Si la même solution avait été adoptée à propos d'un contrat conclu entre particuliers, il ne viendrait à l'esprit de personne de dire que le législateur a été censuré pour avoir méconnu l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La libre administration se présente ainsi comme le fondement constitutionnel de liberté contractuelle, celle-ci permettant à son tour, une certaine effectivité du principe de libre administration. Que serait la libre administration si les collectivités territoriales étaient laissées sans liberté contractuelle ? Que serait la liberté contractuelle d'une collectivité si elle n'avait pas la faculté de s'administrer librement ? Cette reconnaissance constitutionnelle met un terme à la position adoptée par certains auteurs qui voyaient entre les concepts de « droits » et de «compétence» une opposition irréductible. Cette conception a été démentie par le juge constitutionnel qui reconnaît aux collectivités territoriales le bénéfice d'une véritable liberté contractuelle.»* […] « *Le législateur est compétent pour la « mise en oeuvre » de la liberté contractuelle, mais ne l'est pas en revanche pour sa « mise en cause ». Ce critère ne permet pas d'établir avec précision le niveau d'exigence requis pour assurer à la liberté contractuelle une effectivité conforme à son rang constitutionnel. […] En d'autres termes, il s'agit de déterminer à partir de quel seuil la « mise en oeuvre » de la liberté contractuelle des collectivités territoriales par le législateur, qui se traduit par l'encadrement de son exercice, lui porte une atteinte substantielle au point de la dénaturer et donc de la « mettre en cause ». Sur ce point, il est difficile d'apporter une réponse car le critère est par nature très flou, et la jurisprudence constitutionnelle ne fournit pas suffisamment d'éléments permettant de dégager un critère objectif. Il faut raisonner à partir de la nature même des personnes publiques, et plus précisément, à travers les missions qu'elles doi-*

temps, d'abord après 1982 par la suppression de la tutelle et ensuite par les décisions du Conseil constitutionnel[220].

183. Le même auteur conclut aux pages 81, 82 et 83 de sa thèse à propos de la coopération internationale que « *le principe du monopole de l'État dans les relations extérieures justifie également l'interdiction des collectivités territoriales de contracter à l'étranger.[…] « les collectivités territoriales ne peuvent donc pas contracter à l'extérieur, sauf quand le législateur le leur a permis »[…] «On retiendra que si les collectivités territoriales ont la possibilité d'établir des relations contractuelles avec d'autres entités publiques étrangères, cette nouvelle liberté conventionnelle transfrontalière n'a été possible que parce que la législateur, c'est à dire un organe de l'État, l'a permise* ».[221] M. Mahouachi s'appuie sur l'article de Robert Lafore[222], les articles 52 et 19 de la constitution de 1958, l'article 65-II de la loi du 2 mars 1982, l'article 131-1 de la loi du 6 février 1992 et l'article 83 de la loi du 4 février 1995 pour analyser le droit de contracter à l'étranger. D'après cet auteur la coopération internationale se justifie par l'autorisation conventionnelle donnée par le législateur à travers les textes concernant la coopération internationale.

184. Cette thèse démontre, d'une part, la spécificité du droit de contracter avec une collectivité étrangère et, d'autre part, la portée récente et limitée de la liberté contractuelle des collectivités territoriales. Cette portée limitée est confirmée par la place mineure de la liberté contractuelle en droit public[223]. Par conséquent le droit de conclure des conventions avec

---

vent poursuivre. La reconnaissance de la liberté contractuelle au profit des collectivités territoriales et des individus, n'implique pas les mêmes conséquences au niveau de son exercice. La liberté contractuelle des collectivités territoriales est avant tout finalisée. Elle n'est pas, au contraire de ce qui se passe en droit civil ou commercial, tournée vers la collectivité dont elle constituerait une pleine manifestation de liberté. Au contraire, elle est tournée vers l'intérêt général des membres de cette collectivité. Plus qu'un attribut propre qui appartiendrait à ceux qui la mettent en oeuvre, c'est-à-dire les organes compétents de la personne publique, elle est un moyen d'assurer au mieux, dans le cadre contractuel, la satisfaction de l'intérêt général. Il en résulte que la liberté contractuelle, en raison de la finalité qu'elle poursuit, ne doit être reconnue et garantie que dans les seuls cas où son exercice profite directement aux administrés, c'est-à-dire qu'elle contribue à l'intérêt général des membres des différentes collectivités territoriales. La reconnaissance de libertés aux collectivités territoriales, notamment au niveau contractuel, a pour but, de façon ultime, de préserver les intérêts et les droits et libertés des individus.

[220]Conseil constitutionnel 20 janvier 1993, loi relative à la prévention de la corruption, recueil 14; Conseil constitutionnel 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, recueil 183.

[221] Mohamed Mahouachi, la liberté contractuelle des collectivités territoriales, Presses universitaires d'Aix Marseille, 2002, p 81, 82 et 83.

[222]Robert Lafore, L'action à l'étranger des collectivités locales, Revue de droit public, 1988, p782 et suivantes.

[223] La liberté contractuelle est une notion qui vient directement du droit civil et de manière plus éloignée du droit romain. Elle repose sur la théorie de l'autonomie de la volonté issue de la philosophie individualiste et du libéralisme économique La liberté contractuelle s'exprime à travers trois facultés qui sont: d'une part de contracter ou de ne pas contracter, d'autre part de choisir librement son contractant, et enfin de déterminer librement le contenu du contrat. Ces facultés s'exercent sur le principe du consensualisme. La question de l'existence du principe de liberté contractuelle applicable à l'ensemble des personnes publiques est plus problématique compte tenu des fondements essentiellement civilistes de la liberté contractuelle. En effet pour ce concerne l'État une certaine ambiguïté dans l'affirmation du principe demeure. Le Conseil d'État avait implicitement admis que le pouvoir régle-

mentaire était compétent pour régir les contrats administratifs, ce qui revenait à nier l'applicabilité aux contrats de l'État du principe général du droit de la liberté contractuelle. Si l'on ajoute à cela des décisions similaires de la Haute instance administrative concernant les collectivités locales, le doute était certain. Cependant même en l'absence d'une consécration jurisprudentielle très explicite sur l'existence d'un principe de liberté contractuelle applicable invariablement aux personnes publiques, il est permis aujourd'hui de considérer qu'un tel principe caractérise bel et bien l'état du droit. En effet Le principe de liberté contractuelle des personnes publiques a été reconnu comme le souligne Laurent Richer dans son ouvrage Droit des contrats administratifs au regard des jurisprudences du Conseil d'État en date du 2 février 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, et du Conseil d'État du 28 janvier 1998 Société Borg Waner qui précise que: « *Mais considérant que les dispositions précitées de l'article L. 316-2 du code des communes, qui dérogent au principe de la liberté contractuelle, doivent être interprétées strictement ; que, ne visant expressément que les clauses par lesquelles une collectivité locale renonce à exercer une action en responsabilité, elles ne s'appliquent pas aux clauses qui se bornent à prévoir un aménagement ou une limitation de la responsabilité du cocontractant ; qu'il n'en irait autrement que dans le cas de clauses qui, tout en se présentant comme prévoyant seulement un aménagement ou une limitation de la responsabilité, auraient un contenu et une portée dont le rapprochement avec les autres éléments pertinents de l'économie du contrat ferait apparaître qu'elles auraient été conçues pour produire un effet voisin de celui d'une clause de renonciation ;* ».Cette reconnaissance d'un principe de la liberté contractuelle des personnes publiques en général a été confirmée dans un arrêt récent, évoquant « *la liberté contractuelle des établissements publics à caractère technique, culturel et professionnel » (* CE, 20 mars 2000, no 202295, M. Mayer et M. Richer, AJDA 2000, p. 756, note Y.Jegouzo). Certains commissaires du gouvernement n'hésitent d'ailleurs plus à faire explicitement référence à ce principe qui est désormais consacrée par la doctrine. Toutefois ce principe connaît des aménagements importants engendrés par le caractère public des contrats. Au préalable il faut rappeler que la spécificité des contrats administratifs est soulevée depuis de nombreuses années par la doctrine. Notamment par André de Laubadère dans son Traité des contrats administratifs ou encore Georges Pequignot dans la théorie générale du contrat administratif qui précise qu' « on admet généralement et sans conteste que le contrat est l'acte type du droit privé. L'étude du contrat administratif suppose donc une question générale préalable, celle de l'application, dans le droit public, des institutions et des règles du droit privé. Cette question paraît avoir reçu une réponse qui fait l'accord des juristes depuis Laferrière jusqu'à M. Jèze et passant par Hauriou ». Les aménagements de la liberté contractuelle s'orientent principalement vers une plus grande limitation de celle-ci. En effet la liberté contractuelle envers les personnes publiques reste relative et fortement encadrée. Ainsi les contrats administratifs sont soumis à l'exigence de l'intérêt général aux règles délimitant les missions et les compétences juridiques des diverses personnes publiques et aux règles de passation des contrats. Ces particularismes engendrent des différences notables dans la conception de la liberté contractuelle entre le droit privé et le droit public notamment dans l'expression du consentement. Dans l'hypothèse des personnes morales de droit privé la capacité de contracter est limitée par l'objet social de l'organisme. La situation est comparable pour les personnes de droit public, à l'exception toutefois que la limitation de l'objet procède en droit public de la notion de compétence. Cette notion est directement relative à l'intérêt générale, dès lors toute violation de la compétence entraînera la nullité du contrat. Dès lors il est possible de conclure à ce stade que les personnes publiques disposent de principe législatif de la liberté contractuelle aménagé aux particularismes publicistes.

Voir pour cette note : F.Terré, Ph. Simler, Y. Lequette, droit civil les obligations, Dalloz, 8e édition, p.30 et suivantes ; L. Leveneur, La liberté contractuelle en droit privé, AJDA 1998, p. 676 ; Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison-Roche, Thierry Revet, *Libertés et droits fondamentaux*, article de Marie-Laure Izorche, *La liberté contractuelle*, Dalloz, 9éme édition, p 614 et suivantes; Ph.Terneyre., La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental ? le point de vue constitutionnel, AJDA 1998, p. 667; G. Péquignot., Théorie générale du contrat administratif, Pédone, 1945, p. 187 et s; Ponce C., Le consensualisme dans les contrats administratifs, thèse Strasbourg, 1956, p. 94; Picard E., La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ?, AJDA 1998, p. 651; Cours de contentieux administratif du Président Odent, Les cours du droit, 1977-1981, p. 1730; Voir les articles de Brechon C., Picard E., Stirn B., Terneyre Ph. et Maugüé Ch., sur la liberté contractuelle des personnes publiques, AJDA 1998, p. 643 et s. et p. 747 et s; Laurent Richer, *droit des contrats administratifs*, LGDJ, 4éme édition,p.131; Revue de droit public 1984, p.212, note Auby; André de Laubadère, F.Moderne, PDelvolvé,*Traité des contrats administratifs*, Tome 1, LGDJ; 1993,p.26 ; Georges Pequignot, Théorie générale du contrat administratif, Pédone, 1945,p183; J.Laferrière, *Traité de la jurisprudence administrative*, 2eme édition, Tome 2, p.141; G.Jèze, *Principes généraux*, Tome III,pp161 et suivantes ; Hauriou, Précis de droit administratif, 12 édition, p23 et suivantes;

CE, 23 mars 1992, nos, 87.600 et 87.603, M. Martin et autres, Recueil CE 1992, p. 130, D. 1993, sommaire, p. 373, note Bon P ; Décision du 3 août 1994, JCP 1995. II. 22404, note Broussole et Cons. const., 30 déc. 1996, no 96-385 DC, Petites affiches 7 mars 1997, p. 5, note Mathieu B; Décision n°97-388 du 20 mars 1997, journal officiel 26 mars 1997, p.4661,Dalloz 1999, sommaire 234, observation Louis Favoreu; JCP 1998, I, 179, n°14 observation Mathieu et Verpeaux, voir aussi Conseil constitutionnel 12 juin 2002 modernisation sociale, recueil

d'autres autorités locales ne peut s'apparenter au simple droit de passer des contrats avec une collectivité extérieure au territoire. En d'autres termes le droit de conclure des contrats à l'extérieur de la collectivité ne donne pas le droit de les conclure avec une collectivité étrangère car ce droit connaît une spécificité particulière qui s'apparente à une compétence, à une aptitude à agir. De plus l'analyse de M. Mahouachi renforce l'idée que la coopération internationale est une compétence spécifique, car d'après l'auteur cette liberté peut être autorisée ou interdite, cette alternative démontre que l'État contrôle l'aptitude des collectivités territoriales à passer de tels actes et que cette liberté est différente des autres compétences de la collectivité territoriale.

185. La loi de 1992 signifie donc le passage entre une compétence implicite tirée des principes généraux du droit des collectivités territoriales[224], à une compétence explicite d'origine législative consacrant l'aptitude à conclure des accords internationaux. Enfin il faut rappeler que cette conclusion rejoint la partie précédente intitulée *La confrontation des conclusions avec les autres constitutions européennes*[225] qui apporte d'autres arguments permettrant de conclure dans ce sens.

186. Ainsi l'article 131-1 est un fondement spécifique consacrant une compétence explicite en donnant aux collectivités territoriales l'impulsion de l'action internationale. En effet l'article précise que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* », cette rédaction, comme celle de l'article 65 de la loi de 1982, donnent aux collectivités territoriales un pouvoir discrétionnaire d'entreprendre ou de ne pas entreprendre des relations

---

49; JCP 2000, I, 261, n°17, observation Mathieu et Verpeaux; Conseil constitutionnel 20 janvier 1993, loi relative à la prévention de la corruption, recueil 14; Conseil constitutionnel 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, recueil 183; CE, 3 octobre 1980, Fédération française des professionnels immobiliers et commerciaux, Recueil CE 1980, p. 348; Le règlement COB no 89-03 relatif aux offres publiques et acquisitions de blocs de contrôle; CE, 22 févr. 1989, no 48.393, Sté Viandest; Conseil d'État, 5 mai 1967, recueil page 348; CE, 7 févr. 1986, Association FO consommateurs et autres, Recueil CE 1986, p. 31; CE, 20 janv. 1989, SA Berry-Loire, Recueil CE 1989, p. 26; CE, 28 janv. 1998, Sté Borg Warner, CJEG 1998, p. 269, note Moderne F.; CE, 27 avril. 1998, Cornette de Saint-Cyr, AJDA 1998, p. 831, conclusion Maugüé Ch.); Llorens F., Le recours des personnes publiques à la vente d'immeuble en l'état futur d'achèvement : une condamnation partielle, CJEG 1991, p. 251, spécialement p. 253 et 254, § 10; AJDA 1998, p. 287, Cahier juridique de l'électricité et du gaz, 1998, p269, F.Moderne; CE, 20 mars 2000, no 202295, M. Mayer et M. Richer, AJDA 2000, p. 756, note Y.Jegouzo; Bergeal C., conclusions. sur CE, 22 juin 1998, no 173.025, Préfet du Puy-de-Dôme, JCP 1998, p. 36; Conseil d'État, section, 28 janvier 1977, Ministre des finances contre Société Heutrey, conclusions Morisot, AJDA 1977, p395; Décret du 17 Pluviôse an XII; Conseil d'État 20 janvier 1989, Ville de Millau et Avis du 10 juin 1996, préfet de la Côte d'Or, Dalloz 1997, p.45, note F-P Bénoît; voit aussi Conseil d'État 20 octobre 2000, Société Citéable Est, RFDA 2001, p.359; CE, 6 juill. 1977, no 87.539, SNITA, Recueil CE 1977, p. 306; CE, 2 févr. 1983, no 34.027, Union des transports publics urbains et régionaux, RDP 1984, p. 212, note Auby J.

[224] Voir p.44 et s.

[225] Voir p.63 et s.

internationales. L'analyse de ce pouvoir restera succincte car elle s'avère similaire à celle de l'article 65 déjà présentée dans ce paragraphe[226]. Toutefois il est important de souligner une différence notable avec l'article 65. Ce dernier en effet soumettait l'accord à une autorisation du gouvernement, alors que l'article 131-1 ne prévoit plus cette autorisation, mais simplement une soumission au principe du contrôle de légalité, c'est-à-dire au contrôle *a posteriori* des actes : « *Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions* ».[227] Cette différence est de première importance, car elle renforce le pouvoir discrétionnaire des collectivités territoriales, qui ne sont plus soumises au pouvoir discrétionnaire de l'autorité centrale, lequel accordait ou n'accordait pas son autorisation. Mais surtout, elle est un signe incontestable de la confiance de l'État dans la capacité des collectivités territoriales à mener des actions internationales avec le sens de la responsabilité et le respect des compétences de chacun. En effet, le contrôle a posteriori entraîne la suppression de la tutelle administrative, et donc de la tutelle de l'État sur la coopération décentralisée. L'article 131-1 est par conséquent le fondement juridique spécifique qui attribue la compétence internationale explicite en donnant aux collectivités territoriales l'impulsion de l'action[228]. Ce fondement connaît plusieurs confirmations à travers des textes législatifs régissant les collectivités territoriales d'outre-mer.

2 - Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale d'outre-mer

187. La coopération internationale de l'outre-mer est fondée sur des textes récents. Ils donnent des pouvoirs accrus aux collectivités d'outre-mer en matière de coopération internationale et variable en fonction du régime juridique de la collectivité. Une présentation de ces divers textes récents permettra d'aborder ensuite un commentaire plus complet de ces fondements spécifiques. Les textes seront présentés dans un ordre décroissant, c'est-à-dire des textes qui offrent le plus de pouvoir, à ceux qui offrent le moins en matière de coopération internationale. Cette présentation qui apparaît un peu fastidieuse dans la forme, se révèle surprenante dans le contenu comme vous pourrez le juger.

[226]Voir p.80 et s.
[227] Voir L1115-1 du CGCT.
[228] Voir à ce propos l'approche très critique de L.Rapp sur la loi de 1992, les compétences internationales des collectivités locales françaises, dans *« l'eurorégion »*, journées d'études du 8 et 9 décembre 1992, Presse universitaire des sciences sociales de Toulouse.

188. Ainsi, la loi no 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie[229], prévoit aux articles 28 à 33[230] les modalités de la coopération internationale de cette collectivité à statut particulier. Cette dernière peut passer des accords avec d'autres collectivités, mais aussi avec des États du Pacifique qu'elle négocie directement en informant simplement l'État. Elle peut être membre d'organisations internationales en tant qu'observateur, et peut disposer de représentants auprès des états du pacifique. Ce statut extrêmement libéral s'explique par le contexte particulier de la Nouvelle-Calédonie

189. Les article 15 à 17 de la loi du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, (qui abroge et remplace l'article 41 de la loi organique no 96-312 du 12 avril 1996[231]) prévoit des modalités légèrement moins libérales que celle de la Nouvelle calédonie. La loi prévoit que la Polynésie française peut disposer de représentants auprès des États et des organismes internationaux, et peut négocier simplement des arrangements administratifs avec les États du Pacifiques. Ils semblent que le statut de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie offre un début de reconnaissance internationale de leur personna-

[229] J.O n° 68 du 21 mars 1999, p. 4197.

[230] « dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent confier au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du gouvernement ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords de même nature. Les accords prévus au premier alinéa sont soumis, s'il y a lieu, à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. - Article 29 Dans les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie, le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. Les autorités de la République sont informées de l'autorisation de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie. A l'issue de la négociation, et sous réserve du respect des engagements internationaux de la République, elles confient au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de signer ces accords. Les accords prévus au présent article sont soumis à la délibération du congrès. En cas d'accord du congrès, ils sont, s'il y a lieu, soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. - Article 30 Le président du gouvernement et, le cas échéant, les présidents des assemblées de province, ou leur représentant, sont associés ou participent aux négociations relatives aux relations entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Calédonie.- Article 31 La Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. Elle y est représentée par le président du gouvernement ou son représentant. Elle peut disposer d'une représentation auprès de la Communauté européenne. Les autorités de la République sont informées des organisations internationales, y compris la Communauté européenne, auprès desquelles la Nouvelle-Calédonie est représentée. - Article 32 La Nouvelle-Calédonie peut disposer d'une représentation auprès des États ou territoires du Pacifique. Les autorités de la République sont informées des États et territoires auprès desquels la Nouvelle-Calédonie est représentée. - Article 33 Le président du gouvernement dans les matières ressortissant à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, ou le président de l'assemblée de province dans les matières ressortissant à la compétence de la province, négocie et signe, dans le respect des engagements internationaux de la République, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics. La négociation et la signature de ces conventions sont autorisées, selon le cas, par le congrès ou par l'assemblée de province. Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation, selon le cas, du congrès ou de l'assemblée de province. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire dans les conditions fixées au I de l'article 204. »

[231] J.O n° 88 du 13 avril 1996, p.5695.

lité juridique. Ces collectivités se situent probablement entre l'État fédéré et l'État souverain[232].

190. Il faut citer, ensuite, la loi 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre- mer qui précise aux articles 42 et 43 l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional[233]. Ces articles disposent notamment que ces collectivités peuvent négocier un accord avec les États de leur zone géographique après autorisation de la République française, et peuvent participer aux négociations avec l'Union européenne. Les mêmes articles prévoient aussi qu'ils peuvent faire des propositions et participer à la négociation des engagements internationaux de la France concernant la coopération locale avec les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'océan Indien. Il semble ici que la coopération internationale des collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre de l'État unitaire tout en adaptant la compétence internationale aux spécifiques de ces collectivités l'outre-mer.

---

[232] J.O n°52 du 2 mars 2004, p.4183, Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, « La Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique. Le président de la Polynésie française négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française en sont tenues informées. - Article 16 Suivant les modalités définies à l'article 39, le président de la Polynésie française négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Ces arrangements administratifs sont signés par le président de la Polynésie française et approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie française. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République dans les conditions fixées à l'article 171. - Article 17 Dans le respect des engagements internationaux de la République, le président de la Polynésie française négocie et signe, dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics. Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation du conseil des ministres de la Polynésie française. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République dans les conditions fixées à l'article 171. ».

[233] J.O n°289 du 14 Décembre 2000 p. 19760, Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, nor : INTX0000028L, article 42 et 43., « *Dans les domaines de compétence de la région (ou de département), les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article. - L. 4433-4-2. « 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 la délibération du conseil régional pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil régional aux fins de signature de l'accord. - « Art. L. 4433-4-4. - Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la région sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 4433-4-2, négociés et signés par les autorités de la République.« Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer, ou leurs représentants, participent, au sein de la délégation française, à leur demande, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques tendant à fixer les conditions d'application du traité instituant la Communauté européenne dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 299 de ce traité. « Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer peuvent demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire. »*

191. Enfin, l'accord sur l'avenir de Mayotte[234] prévoit pour sa part, à la partie II-1, que « *La collectivité départementale sera dotée d'une assemblée unique, dénommée « conseil général ». Elle pourra continuer d'exercer ses actuelles compétences; elle recevra en outre progressivement et suivant un calendrier fixé par la loi, de nouvelles compétences de caractère départemental et de caractère régional, notamment dans le domaine de la coopération décentralisée. La répartition des compétences et des moyens correspondants entre l'État, la collectivité départementale et les communes sera précisée.* »

192. Ces textes font apparaître des éléments étonnants dans un État unitaire et une République indivisible. Ces compétences en matière internationale sont extrêmement étendues, et amènent à s'interroger sur la frontière entre la compétence étatique en matière d'affaires étrangères et la compétence internationale. Ce constat amène à conclure, d'une part, qu'il existe une multitude de formes de coopération internationale à l'intérieur de l'État. Elle s'explique par les particularités de ces territoires, cependant ces types de coopération ne doivent pas, à mon avis, être vus comme un modèle ou une finalité dans la coopération internationale métropolitaine. Mais plutôt comme des spécificités liés aux territoires d'outre-mer. Toutefois ces spécificités peuvent être source d'inspiration ou de critique dans l'évolution de la coopération internationale des collectivités métropolitaines. D'autre part, ces fondements s'inscrivent dans la logique du principe de subsidiarité et du développement rhizomique évoqué précédemment[235]. Ainsi ils donnent naissance à un État qui n'est ni unitaire, ni fédérale, mais plutôt à géométrie variable qui semble incompatible avec le principe d'unité de la République.

b - La reconnaissance constitutionnelle de la compétence de coopération internationale des collectivités territoriales

193. La coopération internationale a subi les interprétations du juge constitutionnel au travers de multiples décisions, permettant de dégager la conformité de la coopération internationale à la constitution. Cependant avant d'évoquer les décisions de Conseil Constitutionnel, il faut citer un avis du Conseil d'État[236] de 1980 précurseur en la matière.

---

[234] J.O. Numéro 32 du 8 Février 2000 page 1985, NOR : INTX0003961X .

[235] Voir p 13 et s et p.56 et s.

[236] Conseil d'État, Assemblée générale, 16 mai 1980, avis n°326.996, Rapporteur M. de Lacharrière, reproduit dans droit international et droit français, Notes et études documentaires, n°4803, Paris, La Documentation française, 1986, p.109.

194. Le Conseil d'État est saisi par le ministre des Affaires étrangères. Ce dernier demande au Conseil d'État si la Constitution s'oppose ou non à ce que l'État français s'engage à promouvoir la conclusion d'arrangements entre collectivités ou autorités locales françaises et autorités ou collectivités étrangères dans les conditions prévues par le projet de convention de Madrid et par des accords bilatéraux interétatiques. Face à cette question le Conseil d'État pose le principe issu de la constitution[237] « *qu'aucune convention internationale ne saurait conférer aux collectivités territoriales compétence pour passer des traités ou accords internationaux. Aucune ratification ou loi d'approbation ne peut porter atteinte à la compétence fondamentale qui est celle de l'État.* » Selon le Conseil d'État se principe constitutionnel ne s'oppose pas à la convention de Madrid compte tenu des nombreuses limitations et clauses de sauvegarde du projet. Il apparaît aussi assez réticent à ce type d'accord car il souligne que la ratification ne peut intervenir que si ces principes et limites sont précisés, que l'État doit surveiller ces accords au nom des principes d'unité et d'indivisibilité de la République et que la convention n'a pas de réelle utilité car elle renvoie à la conclusion d'accords bilatéraux entre États. Cet avis met en avant à la fois la conformité de la coopération internationale à la constitution et les nombreuses réticences du Conseil d'État à ce type de relation. A ce jour, il ressort que le principe de Conseil d'État reste valable, mais que les réticences apparaissent pour leur part dépassées. En effet la France avait posé une réserve[238] subordonnant l'application des conventions à la conclusion préalable d'un accord interétatique. Cette réserve a été levée le 24 janvier 1994[239] dans un contexte où la coopération internationale avait pris une nouvelle ampleur.

195. La conformité de la coopération internationale à la constitution connaît une deuxième consécration par le contrôle de constitutionnalité à travers la décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995[240] concernant la loi du 4 février 1995 n°95-115 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[241]. Cette décision précise à propos de l'article 83 de la loi de 1995: *« Considérant que l'article 83 insère deux articles 133-1 et 133-2 dans la loi susvisée du 6 février 1992 permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou*

[237] Article 2, 20, 52, 55 et 72 de la constitution.
[238] Dolez.B, *Le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, RGDIP, 1996-4, p.1011.
[239] Décret n°95-913 du 5 août 1995 portant publication de la lettre française du 24 janvier 1994 relative au retrait d'une déclaration formulée par le gouvernement de la république française lors de l'approbation de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, JO, 15 août 1995.
[240] Recueil Conseil constitutionnel n°183, considérant 50 à 53.
[241] JO n° 31 du 5 février 1995 page 1973, Nor : intx9400057L.

de participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans les cas et conditions que cet article énumère; Considérant que les requérants allèguent que ces dispositions conduisent à soumettre les personnes publiques concernées à des dispositions de droit étranger en méconnaissance du principe de la souveraineté nationale et de la libre administration des collectivités territoriales ; que cette disposition méconnaîtrait en outre, compte tenu des conditions dans lesquelles cette participation est autorisée par décret en Conseil d'État, la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ; Considérant en premier lieu que cette possibilité ouverte aux collectivités territoriales a pour objet exclusif, dans le cadre de la coopération transfrontalière, l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes; que cette coopération entre collectivités territoriales doit s'effectuer dans le respect des engagements internationaux de la France ; que l'adhésion à un organisme public de droit étranger ou la participation au capital d'une personne morale de droit étranger, qui doit être autorisée par décret en Conseil d'État, fait l'objet d'une convention avec les collectivités territoriales étrangères adhérentes ou participantes ; que cette convention qui détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou participation ne doit pas comporter une participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales et de leurs groupements supérieure à 50 % de ce capital ou de ces charges; qu'elle entre en vigueur seulement à compter de sa transmission au représentant de l'État dans le département qui exerce le contrôle de légalité dans les conditions prévues par la loi susvisée du 2 mars 1982 ; que le législateur a institué des dispositions assurant le contrôle et la publicité des comptes ; qu'enfin aux termes de l'article 133-2 : "Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger" ; que dans ces conditions, de telles adhésions à un organisme de droit public étranger ou de telles participations au capital d'une personne morale de droit étranger ne sont pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté ; que le législateur ne saurait être regardé comme ayant méconnu sa propre compétence en édictant les dispositions ci-dessus analysées ; Considérant par ailleurs que l'article 133-1 ouvre seulement aux collectivités territoriales et à leurs groupements une faculté dont elles ne sont nullement contraintes d'user ; que par suite, l'article en cause ne saurait porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ; »

196. Les auteurs de la saisine faisaient valoir contre la disposition de l'article 133-1 plusieurs arguments,[242] notamment l'incompétence négative du législateur, la violation du principe de la souveraineté nationale et la violation des articles 34 et 72 de la Constitution, qui réservent à la loi française le soin de régir la libre administration des collectivités territoriales françaises.

197. Ces griefs furent réfutés par le gouvernement en limitant la portée de la coopération internationale.[243] Il considère que la capacité des collectivités locales de passer des conventions avec des collectivités étrangères s'exerce dans des conditions définies par le législateur français de manière telle qu'elle ne saurait conférer à ces collectivités une quelconque personnalité juridique internationale et donc mettre en cause la souveraineté nationale française. De plus selon le gouvernement la participation à des personnes morales ne porte pas atteinte à la libre administration des collectivités locales françaises, car cette participation reste encadrée et l'ensemble des actes entourant la convention organisant la participation des collectivités locales françaises à des organismes de droit étranger est soumis aux conditions de la loi française.

198. Le Conseil constitutionnel se raccroche à l'argumentation du gouvernement et décide de la constitutionnalité des dispositions de l'article 83 en se fondant sur deux arguments principaux. D'une part, le Conseil constitutionnel relève l'encadrement stricte de l'adhésion des collectivités locales françaises à un organisme public de droit étranger ou à leur participation au capital d'une personne morale de droit, d'autre part, le juge constitutionnel relève qu'aux termes de l'article 133-2, « *aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger* ». Il considère alors que « *Dans ces conditions, de telles adhésions (...) ou participations (...) ne sont pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté; (...) le législateur ne saurait être regardé comme ayant méconnu sa propre compétence (...)*». Par conséquent, il ressort de cette décision, que le conseil constitutionnel ne condamne pas la coopération internationale et qu'elle trouve ses limites dans les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté[244]. Cette décision confirme ainsi l'hypothèse selon laquelle la coopération internationale est conforme à la conception unitaire de l'État et au principe d'indivisibilité de la République et conforte indirectement

[242] J.O, du ler février 1995, p. 1714.
[243] J.O, du ler février 1995, p. 1721 et 1722.
[244] Goesel-Le Bihan.V, *Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieurs*, Annuaire Français de droit international, 1997, p. 58 et suivantes.

l'hypothèse développée précédemment[245] de la compétence implicite tirée des principes généraux des collectivités territoriales. Toutefois il faut souligner que la décision ne précise pas le statut constitutionnel de la coopération internationale.

199. Une deuxième décision du Conseil constitutionnel en date du 9 avril 1996[246] confirme cette analyse. Le Conseil constitutionnel doit se prononcer sur la conformité de deux lois concernant le statut d'autonomie de la Polynésie française, la première est une loi organique, la seconde une loi ordinaire. En l'espèce seule la loi organique concerne la coopération décentralisée. Ainsi le Conseil constitutionnel précise dans la décision n°96-373 notamment que *« le législateur a pu, sans porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, autoriser le président du gouvernement de la Polynésie française à négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État ou du territoire, dès lors que*

[245]Voir p.44 et s.

[246] Conseil constitutionnel décision n°96-373 du 9 avril 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, LPA 1996, n°146, p.7« *Considérant que ce titre comporte trois articles ; que les articles 5 et 6 définissent la répartition des compétences entre les autorités de l'État et les autorités du territoire ; que l'article 5 confère une compétence de droit commun aux autorités de la Polynésie française, l'État ne disposant que de compétences d'attribution dans les matières limitativement énumérées à l'article 6 ; que ces dispositions sont de caractère organique ; Considérant qu'il ressort du 1° de l'article 6 que les autorités de l'État sont compétentes en matière de relations extérieures à l'exception de certaines matières et sans préjudice des dispositions des articles 40 et 41 ; Considérant que l'article 40 permet en son premier alinéa aux autorités de la République de délivrer pouvoir au président du gouvernement de la Polynésie française pour négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État ou du territoire avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations-Unies ; que les articles 52 et 53 de la Constitution sont applicables à ces accords ; Considérant que le législateur a pu, sans porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, autoriser le président du gouvernement de la Polynésie française à négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État ou du territoire, dès lors que pour ce faire le président du gouvernement doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés, et que ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution ; Considérant que les deuxième et quatrième alinéas de l'article 40 permettant au président du gouvernement ou à son représentant d'être associé à la négociation de certains accords intéressant les domaines de compétence de l'État et du territoire et l'autorisant à représenter les autorités de la République au sein des organismes régionaux précités ne sont pas contraires à la Constitution ; Considérant que le premier alinéa de l'article 41 de la loi donne compétence au président du gouvernement du territoire pour négocier et signer des actes qualifiés d' « arrangements administratifs », dans le respect des accords internationaux, avec les administrations des États du Pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique, dans les domaines de compétence du territoire ; qu'il ressort de ces dispositions que sont ainsi visés des accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en oeuvre d'autres accords internationaux ; qu'en renvoyant aux conditions prévues à l'article 40, ces dispositions les soumettent aux règles de procédure fixées ou rappelées par ledit article ; que, dans ces conditions, elles ne sont pas contraires à la Constitution ;Considérant que les autres alinéas de l'article 41 fixent les conditions dans lesquelles le président du gouvernement peut, dans les matières ressortissant à la compétence territoriale, négocier et signer au nom de la Polynésie française, dans le respect des engagements internationaux de la République, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics ; qu'en subordonnant leur entrée en vigueur à leur transmission au représentant de l'État, ces dispositions assurent à ce dernier la possibilité de mettre en oeuvre sans délai les attributions qu'il doit exercer en vertu de l'article 72 de la Constitution ; que dès lors ces dispositions ne sont pas non plus contraires à la Constitution ; Considérant que dans ces conditions, le 1° de l'article 6 de la loi, y compris en tant qu'il renvoie aux articles 40 et 41 de ladite loi, est conforme à la Constitution ; .*

pour ce faire le président du gouvernement doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés, et que ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution » ; « qu'il ressort de ces dispositions que sont ainsi visés des accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en oeuvre d'autres accords internationaux » Le Conseil constitutionnel réaffirme dans cette décision la conformité de la coopération internationale à la constitution. Mais affirme aussi que les compétences en matière de négociation des Traités avec des États sous le contrôle de l'État ne porte pas atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale[247]. Cette affirmation préfigure d'une conception nouvelle de la souveraineté nationale, peut être moins dogmatique et plus pragmatique et offre des possibilités importantes d'émancipation de la coopération internationale. V. Goesel-le Bihan considère pour sa part, que les droits reconnus concurrencent directement la compétence étatique et confirment de manière indéniable la décentralisation de la compétence internationale de l'État[248]. Cependant le Conseil interprète la notion d'arrangement administratif dans un sens restrictif limitant ainsi la compétence attribuée à la Polynésie française. La décision[249] n°2004 du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française reprend les mêmes arguments, mais apporte aussi des éléments supplémentaires à propos des représentants de la Polynésie française dans les États et des accords de coopération en ces termes *« Considérant que l'article 15 de la loi organique permet à la Polynésie française de " disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique " ; que, toutefois, cette faculté, qui n'appartenait pas jusqu'à présent à la Polynésie française,* ***ne saurait, sans empiéter sur une matière de la compétence exclusive de l'État, conférer à ces représentations un caractère diplomatique ; que, sous cette réserve, l'article 15 n'est pas contraire à la Constitution*** *; 29. Considérant que, faute d'être soumise à l'autorisation de l'assemblée de la Polynésie française, la faculté, accordée au président de la Polynésie française par l'article 17 de la loi organique, de " négocier et de signer des conventions de coopération décentralisée " au nom de la Polynésie française ne saurait porter sur une matière ressortissant à la compétence de ladite*

[247] Turpin.D, Autonomie statutaire des T.O.M et protection des libertés républicaines LPA, 4 décembre 1996, n°146, p.5 et s.; Luchaire.F, L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel, Revue de droit public n°4 1996, p.953 et s.

[248] Valerie Goesel-Le Bihan, *Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures*, dans Annuaire français de droit international, 1997, p.75 et s.

[249] J.O n° 52 du 2 mars 2004.

assemblée sans méconnaître les prérogatives reconnues aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel " ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus " ; ***que, dès lors, les conventions de coopération décentralisées auxquelles s'applique l'article 17 ne sauraient porter, sauf vote conforme de l'assemblée délibérante, que sur les matières ressortissant à la compétence d'attribution du conseil des ministres de la Polynésie française ; que, sous cette réserve, l'article 17 est conforme à la Constitution ; »*** Ces considérants apportent des réserves d'interprétation limitant les effets de la loi au regard des compétences diplomatiques et au champ d'intervention de la coopération internationale. En effet le conseil considère que les représentants polynésiens ne sont pas des diplomates et que les compétences d'attribution de la Polynésie constituent une limite à la coopération internationale.

200. Ces analyses se trouvent confirmées à la lecture de la décision n°2000-435 du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre-mer[250] qui précise notamment : « *Considérant*

[250] « Considérant que le titre V de la loi, intitulé « De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional », est composé des articles 42 et 43 ; que l'article 42 de la loi insère dans le code général des collectivités territoriales les articles L. 3441-2 à L. 3441-7 ; que l'article 43 introduit dans le même code les articles L. 4433-4-1 à L. 4433-4-8 ; Considérant que ces dispositions confèrent aux conseils généraux des départements d'outre-mer et aux conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion, ainsi qu'à leurs présidents, des attributions nouvelles en matière de négociation et de signature d'accords entre la République française et les États, territoires ou organismes régionaux voisins ; Considérant que, selon les sénateurs et les députés requérants, les articles 42 et 43 de la loi déférée seraient contraires aux articles 3, 52, 53 et 53-1 de la Constitution et porteraient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; qu'ils font valoir à cet égard que les articles L. 3441-3, L. 3441-4, L. 4433-4-2 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales introduits par les articles 42 et 43 méconnaîtraient les compétences du Chef de l'État en matière de négociation et de ratification des traités, ainsi que celles du Gouvernement pour approuver et signer les accords en forme simplifiée ; que serait également méconnue la compétence du législateur en matière de ratification et d'approbation des accords internationaux ; Considérant que l'article L. 3441-3 du code général des collectivités territoriales permet, en son premier alinéa, aux autorités de la République de délivrer pouvoir aux présidents des conseils généraux des départements d'outre-mer pour négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux voisins y compris ceux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ; Considérant qu'il résulte du premier alinéa de l'article L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales que les présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent se voir délivrer pouvoir dans les mêmes conditions ; Considérant que le législateur a pu, sans porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, autoriser les présidents des conseils généraux des départements d'outre-mer et des conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion à négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État, dès lors que, pour ce faire, le président du conseil général ou celui du conseil régional doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés et que ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution ; Considérant que, lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l'État et au nom de la République française ; qu'ils doivent, dans l'exécution de leur mandat, mettre en oeuvre les instructions qui leur sont données par les autorités de la République compétentes ; que ces mêmes autorités restent libres de délivrer pouvoir à d'autres plénipotentiaires ou de ne délivrer pouvoir aux présidents des conseils généraux ou régionaux que pour l'une seulement des phases de négociation et de signature ; qu'elles peuvent retirer à tout moment les pouvoirs ainsi confiés ; Considérant que, dans ces conditions, les articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales sont conformes à la Constitution ;Considérant qu'il résulte du pre-

que le législateur a pu, sans porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, autoriser les présidents des conseils généraux des départements d'outre-mer et des conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion à négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État, dès lors que, pour ce faire, le président du conseil général ou celui du conseil régional doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés et que ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution ; Considérant que, lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l'État et au nom de la République française ; qu'ils doivent, dans l'exécution de leur mandat, mettre en œuvre

---

mier alinéa de l'article L. 3441-4 et du premier alinéa de l'article L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales que les conseils généraux des départements d'outre-mer et les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent, respectivement dans les domaines de compétence du département et dans ceux de la région, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec des États, territoires ou organismes régionaux voisins ; Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de ces mêmes articles : « Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation »; Considérant qu'en application de leur troisième alinéa, le projet d'accord est soumis, à l'issue de la négociation, à la délibération du conseil général ou du conseil régional « pour acceptation » ; que les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil général ou à celui du conseil régional aux fins de signature de l'accord ;Considérant, en premier lieu, que les autorités compétentes de la République ont un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision quant à la mise en oeuvre des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales ; que les précisions ci-dessus énoncées sur la portée des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du même code sont applicables aux présentes dispositions ; qu'en particulier, lorsqu'ils négocient ou signent les accords, les présidents des conseils généraux et des conseils régionaux concernés agissent comme représentants de l'État ; qu'en outre, le deuxième alinéa des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 doit être entendu comme reconnaissant aux autorités de la République la faculté de participer à la négociation à tout moment ;Considérant, en second lieu, que la décision des autorités compétentes de la République de signer un accord international ne saurait être soumise à une quelconque autorisation préalable ; qu'en conséquence, la référence à l'« acceptation » du conseil général ou du conseil régional figurant aux troisièmes alinéas des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 doit s'entendre comme ne visant qu'une consultation pour avis ; que, quel que soit le sens de la délibération desdits conseils, les autorités de la République conservent toute liberté pour donner pouvoir, aux fins de signature de l'accord, à la personne de leur choix, y compris aux présidents des conseils généraux ou régionaux intéressés ; Considérant que, dans ces conditions et sous cette réserve, les articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales sont conformes à la Constitution ; Considérant qu'en application du premier alinéa de l'article L. 3441-5 et du premier alinéa de l'article L. 4433-4-4 du code général des collectivités territoriales, les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence des départements ou des régions d'outre-mer sont, quand il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 3441-3 ou du premier alinéa de l'article L. 4433-4-2, négociés et signés par les autorités de la République ; qu'en outre, le président du conseil général ou celui du conseil régional «à sa demande,... participe au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords et à leur signature » ; Considérant qu'en prévoyant que les présidents des conseils généraux des départements et des conseils régionaux d'outre-mer participeraient à leur demande à la signature d'accords signés directement par les autorités de la République, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles ; qu'en effet, la signature des accords visés aux articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 est une attribution propre des autorités compétentes de la République, à laquelle les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ne sauraient prendre part à leur seule initiative ; Considérant, par suite, qu'à la dernière phrase des premiers alinéas des articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « et à leur signature » doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

les instructions qui leur sont données par les autorités de la République compétentes ; que ces mêmes autorités restent libres de délivrer pouvoir à d'autres plénipotentiaires ou de ne délivrer pouvoir aux présidents des conseils généraux ou régionaux que pour l'une seulement des phases de négociation et de signature ; qu'elles peuvent retirer à tout moment les pouvoirs ainsi confiés ;Considérant que, dans ces conditions, les articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales sont conformes à la Constitution » (…)« Considérant, en premier lieu, que les autorités compétentes de la République ont un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision quant à la mise en oeuvre des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales »(…) ; que les précisions ci-dessus énoncées sur la portée des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du même code sont applicables aux présentes dispositions ; qu'en particulier, lorsqu'ils négocient ou signent les accords, les présidents des conseils généraux et des conseils régionaux concernés agissent comme représentants de l'État ; qu'en outre, le deuxième alinéa des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 doit être entendu comme reconnaissant aux autorités de la République la faculté de participer à la négociation à tout moment ;Considérant, en second lieu, que la décision des autorités compétentes de la République de signer un accord international ne saurait être soumise à une quelconque autorisation préalable; qu'en conséquence, la référence à l'«acceptation» du conseil général ou du conseil régional figurant aux troisièmes alinéas des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 doit s'entendre comme ne visant qu'une consultation pour avis ;(…) Considérant qu'en prévoyant que les présidents des conseils généraux des départements et des conseils régionaux d'outre-mer participeraient à leur demande à la signature d'accords signés directement par les autorités de la République, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles; qu'en effet, la signature des accords visés aux articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 est une attribution propre des autorités compétentes de la République, à laquelle les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ne sauraient prendre part à leur seule initiative ; Considérant, par suite, qu'à la dernière phrase des premiers alinéas des articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « et à leur signature » doivent être déclarés contraires à la Constitution » Cette décision apporte plusieurs précisions de première importance en matière internationale. En effet le Conseil constitutionnel admet pour les départements d'outre-mer, au même titre que pour la Polynésie française, le pouvoir de négocier certains traités sous le contrôle de l'État. Le Conseil admet donc une compétence internationale de premier ordre pour des collectivités très intégrées dans l'organisation décentralisée de la République, cette compétence pourrait

semble-t-il être envisageable à moyen terme pour les collectivités métropolitaines, puisque cette compétence est conforme au principe de souveraineté nationale. Toutefois le Conseil constitutionnel émet une sérieuse réserve d'interprétation en précisant que le mandat de président de la collectivité doit être révocable, et que l'accord de la collectivité n'est qu'un simple avis. Enfin le Conseil considère comme non conforme à la constitution la possibilité *« à la demande du président du conseil régional ou son représentant de participer, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords »*. En effet le Conseil considère que la signature des Traités est une attribution propre du Président de la République à laquelle les collectivités ne peuvent prendre par sur leur initiative. Une telle initiative reviendrait à admettre que la signature serait faite en tant qu'agent des collectivités territoriales et non en tant qu'agent de l'État. Ceci est contraire à l'article 52 de la constitution qui dispose que « *le président de la République négocie et ratifie les traités* ». Ces considérants démontrent les limites de la coopération internationale des collectivités territoriales face à la compétence étatique en matière internationale[251]. Cette décision apporte donc des restrictions constitutionnelles à la compétence internationale en limitant le pouvoir des collectivités, et en protégeant la compétence propre du Président de la République. Au delà de ces limites, le législateur aurait porté atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale.

201. Il ressort de toutes ces décisions de Conseil constitutionnel que la coopération internationale est conforme à la constitution et à l'exercice de la souveraineté nationale. Cependant le Conseil pose plusieurs limites en matière internationale notamment par rapport au pouvoir du Président de la République, et à la compétence étatique internationale. Ces limites seront reprises plus en détail dans la partie concernant les champs de la coopération internationale[252].

202. Ces analyses permettent de dégager que la coopération internationale n'a pas de statut constitutionnel, mais que les fondements législatifs dégagés ultérieurement sont conformes à la constitution. Ce manque de reconnaissance constitutionnelle peut être regrettable, notamment suite au développement sur la coopération internationale comme l'expression d'une liberté locale. En effet le Conseil aurait pu considérait que la coopération internationale est une liberté locale rattachable aux libertés publiques en s'appuyant sur le

[251] Chagnollaud.D, La loi d'orientation pour l'outre-mer devant le Conseil constitutionnel et la bidépartementalisation de la Réunion, LPA, 23 avril 2001, n°80, p.8 et s. ; Schoettl J-E, AJDA, 20 janvier 2001, p.102 et s. ; Luchaire F, L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel, Revue de droit public, n°1-2001, p.247 et s.

[252] Voir p.172 et s

fondement de la libre administration. Cette occasion manquée se révèle d'autant plus, après la lecture des textes internationaux concernant l'autonomie locale.

B] À la recherche des fondements consacrant un droit à la coopération internationale

203. Il s'agit ici de vérifier que la coopération internationale des collectivités territoriales est plus qu'une compétence, mais un droit des collectivités. Cette hypothèse s'appuie sur plusieurs textes internationaux, notamment les deux protocoles de la convention-cadre de Madrid et de la charte européenne de l'autonomie locale.

204. L'un des protocoles date du 9 novembre 1995[253] et, l'autre du 5 mai 1998[254]. Ces protocoles s'inscrivent dans la coopération sous l'impulsion locale, car ils sont dans la continuité des arrangements entre collectivités territoriales présentés précédemment[255], en affirmant un droit à coopérer des collectivités territoriales.

205. Toutefois avant de se porter sur le droit à coopérer à l'intérieur des textes, nous présenterons d'abord l'histoire et les principes du premier protocole. Le protocole additionnel de 1995 est issu d'une enquête[256] menée en 1990-91 par le Secrétariat du Conseil de l'Europe qui montre les obstacles juridiques à la mise en oeuvre effective de la Convention-cadre. Les résultats de cette étude recoupent les conclusions de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) qui, en mars 1991, constate[257] les faits suivants: *« Reconnaissant que la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière, conclue au sein du Conseil de l'Europe, offre un cadre approprié pour les relations entre collectivités territoriales limitrophes ou voisines, mais signalant que le principal obstacle à l'application efficace de cette Convention est l'absence de valeur juridique dans l'ordre interne des États des actes conclus par les collectivités territoriales dans ce contexte ».* C'est ainsi que, sur proposition du Comité restreint d'experts sur la coopération transfrontalière, le Comité des Ministres a décidé l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Convention-cadre dont le but serait de renforcer la coopération transfrontalière en éliminant certains obstacles juridiques qui pourraient freiner le développement des projets

[253] Protocole additionnel à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE 159.
[254] Protocole n°2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatifs à la coopération interterritoriale du 5 mai 1998, STE 169.
[255] Voir le B des prémices des fondements de la coopération sous l'impulsion locale, de ce paragraphe.
[256] Rapport explicatif, du protocole additionnel à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE 159.
[257] Résolution 227 de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe.

transfrontaliers. Les études menées par le Secrétariat et les délibérations de la CPLRE ont montré que les obstacles principaux étaient de deux ordres, d'une part, la Convention-cadre ne contient aucun engagement précis de la part des États et aucun droit de ces collectivités ou autorités de conclure des accords de coopération transfrontalière n'est vraiment reconnu et, d'autre part, la Convention-cadre n'apporte pas de précisions juridiques suffisantes dans le droit national des parties contractantes pour régler les problèmes soulevés par la coopération internationale transfrontalière. Face à ces difficultés le Conseil de l'Europe élabore le protocole additionnel de 1995 lequel s'inscrit dans la coopération transfrontalière et prévoit de nombreuses modalités pratiques dans l'application des accords de coopération internationale, ces modalités seront étudiées plus en avant dans la thèse. A ce stade nous analyserons principalement l'article 1 de la convention qui prévoit un droit à conclure des accords internationaux transfrontaliers. Le protocole signé le 9 mai 1995 à Strasbourg entre en vigueur après 4 ratifications le 1 décembre 1998. La France pour sa part a signé le protocole 9 novembre 1995, elle l'a ratifiée le 4 octobre 1999[258] pour rentrer en vigueur à partir de 5 janvier 2000. Ce protocole fait donc partie de droit positif actuel, 16 pays ont actuellement ratifié le protocole. Aucune réserve n'est admise pour ce texte.

État des ratifications, Situation au 2/12/2004

Tableau 3 : États membres du Conseil de l'Europe[259] ayant ratifié le Protocole additionnel

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	7/5/1999	11/12/2001	12/3/2002			X				
Allemagne	9/11/1995	16/9/1998	17/12/1998			X				
Andorre										
Arménie	3/4/2002	31/10/2003	1/2/2004			X				
Autriche	28/2/2001	17/3/2004	18/6/2004			X				
Azerbaïdjan	5/1/2004	30/3/2004	1/7/2004			X				
Belgique	25/7/1997									
Bosnie-Herzégovine	30/4/2004									
Bulgarie	2/12/2004									
Chypre										
Croatie										
Danemark										
Espagne										
Estonie										
Finlande										
France	9/11/1995	4/10/1999	5/1/2000			X				

[258] JO n° 116 du 21 mai 1999, page 7520,Loi n° 99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, NOR: MAEX9700054L.
[259] Source : Bureau des Traités sur internet : conventions.coe.int

Géorgie										
Grèce										
Hongrie										
Irlande										
Islande	15/6/1999									
Italie	5/12/2000									
Lettonie	28/5/1998	1/12/1998	2/3/1999			X				
l'ex-République yougoslave de Macédoine										
Liechtenstein										
Lituanie	30/3/2001	26/11/2002	27/2/2003			X				
Luxembourg	9/11/1995	25/2/1997	1/12/1998			X				
Malte										
Moldova	27/6/2001 s	27/6/2001 s	28/9/2001							
Monaco										
Norvège										
Pays-Bas	9/12/1996	9/5/1997	1/12/1998			X		X		
Pologne										
Portugal	9/5/1997									
République tchèque										
Roumanie	5/5/1998									
Royaume-Uni										
Russie										
Saint-Marin										
Serbie-Monténégro										
Slovaquie	7/9/1998	1/2/2000	2/5/2000			X				
Slovénie	28/1/1998	17/9/2003	18/12/2003			X				
Suède	9/11/1995	9/11/1995	1/12/1998			X				
Suisse	28/2/1997	1/9/1998	1/12/1998			X				
Turquie										
Ukraine	1/7/2003	4/11/2004	5/2/2005			X				

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	7
Nombre total de ratifications/adhésions :	16

Renvois :a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum". R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

206. L'article 1 concerne indirectement le droit à coopérer, il prévoit que: « *Chaque Partie contractante reconnaît et respecte* ***le droit des collectivités ou autorités territoriales*** *soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre* ***de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États****, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question. Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales*

qui l'ont conclu. » Cet article pose le principe du droit des collectivités ou autorités territoriales à passer des accords entre elles dans le cadre de la coopération transfrontalière. Il ne s'agit pas clairement du droit à coopérer, mais plutôt d'un droit à conclure des accords transfrontaliers. Ce droit se différencie de l'article 131-1 de la loi de 1992 qui prévoyait simplement que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements* ***peuvent conclure*** *des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements…* ». En effet l'article 131-1 de la loi de 1992 attribue la compétence contractuelle internationale, tandis que le protocole fait de cette compétence un droit. Cela ne change fondamentalement rien dans l'application de l'autorisation contractuelle, mais cela démontre en revanche l'évolution de la coopération internationale qui se rapproche de la notion de « droit à ». Ce texte, d'une part, illustre l'affirmation de la coopération internationale dans les États[260] et, d'autre part, il est un indice dans la recherche du droit à coopérer[261].

207. Cette analyse se trouve confirmée lors de la signature du protocole n° 2 à la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération internationale[262]. Avant d'entrer directement dans le cœur de protocole, nous présenterons d'abord son élaboration et ses principes.

208. Il ressort du rapport explicatif[263] que la résolution 248 de 1993 relative à la coopération internationale de la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe recommande au Comité des Ministres de rédiger un projet de convention pour étendre la coopération transfrontalière à la coopération entre régions non contiguës. Le Comité des Ministres charge alors le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) d'étudier, à la lumière du projet de Convention sur la coopération internationale élaboré par le CPLRE, la question du cadre juridique de la coopération entre collectivités locales et régionales non contiguës. Le CDLR, à son tour, confie cette tâche à son Comité restreint d'experts sur la coopération transfrontalière. Le Comité restreint se prononce en faveur d'un protocole car il constitue en même temps un instrument souple et dynamique. En effet il n'engage que les États qui le ratifient immédiatement et son application permet d'acquérir une expérience précieuse qui pourra être utile par la suite aux autres États y ad-

[260] B.Dolez, *Le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, RGDIP, 1996-4, p.1009.
[261] M.Rousset, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, p.59.
[262] Protocole n°2 à la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, signé à Strasbourg le 5 mai 1998, Conseil de L'Europe, STE n°169.
[263] Rapport explicatif du Protocole n°2 à la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, signé à Strasbourg le 5 mai 1998, Conseil de L'Europe, STE n°169.

hérant. C'est ainsi que, sur la base du travail du Comité restreint et des propositions du CDLR, le Comité des Ministres a décidé d'adopter et d'ouvrir à la signature le Protocole n°2 au signataire de la Convention-cadre. Le protocole n°2 est ouvert à la signature le 5 mai 1998 à Strasbourg, et entre en vigueur après 4 ratifications le 1 février 2001. A l'heure actuelle seulement 13 pays ont ratifié le traité. La France pour sa part a simplement signé le protocole le 25 mai 1998. Le tableau ci-dessous présente la situation de ratification du traité.

Situation au 2/12/2004[264]

Tableau 4 : États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié le Protocole n° 2

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	7/5/1999	11/12/2001	12/3/2002			X				
Allemagne	2/10/2001 s	2/10/2001 s	3/1/2002			X				
Andorre										
Arménie	3/4/2002	31/10/2003	1/2/2004			X				
Autriche										
Azerbaïdjan	5/1/2004	30/3/2004	1/7/2004			X				
Belgique	2/3/2004					X				
Bosnie-Herzégovine	30/4/2004									
Bulgarie	2/12/2004									
Chypre										
Croatie										
Danemark										
Espagne										
Estonie										
Finlande										
France	20/5/1998									
Géorgie										
Grèce										
Hongrie										
Irlande										
Islande	15/6/1999									
Italie										
Lettonie										
l'ex-République yougo-slave de Macédoine										
Liechtenstein										
Lituanie	30/3/2001	26/11/2002	27/2/2003			X				
Luxembourg	5/5/1998	2/7/1999	1/2/2001			X				
Malte										
Moldova	27/6/2001 s	27/6/2001 s	28/9/2001							

[264]Source : Bureau des Traités sur internet : conventions.coe.int

Monaco										
Norvège										
Pays-Bas	4/3/1999	11/8/1999	1/2/2001					X		
Pologne										
Portugal	5/5/1998									
République tchèque										
Roumanie	5/5/1998									
Royaume-Uni										
Russie										
Saint-Marin										
Serbie-Monténégro										
Slovaquie	1/2/2000	31/10/2000	1/2/2001			X				
Slovénie	20/10/1998	17/9/2003	18/12/2003			X				
Suède	5/5/1998 s	5/5/1998 s	1/2/2001			X				
Suisse	29/11/2001	26/2/2003	27/5/2003			X				
Turquie										
Ukraine	3/11/1998	4/11/2004	5/2/2005			X				
Nombre total de signatures non suivies de ratifications :					7					
Nombre total de ratifications/adhésions :					13					

Renvois :a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".
R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

209. La convention définit la coopération entre collectivités non contigus sous le terme de « coopération interterritoriale » et reconnaît à l'article 2 un droit à entretenir des rapports et à conclure des accords de coopération internationale : « *Chaque Partie contractante reconnaît et* ***respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales****, relevant de sa juridiction et visées aux articles 1 et 2 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée «la Convention-cadre»),* ***d'entretenir des rapports et de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération internationale selon les procédures prévues par leurs statuts,*** *conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie contractante en question. Un accord de coopération internationale engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.* » Ce texte va un peu plus loin que le protocole additionnel de 1995, car il parle d'un droit d'entretenir des relations et de passer des accords, tandis que le protocole de 1995 ne concernait que le droit de contracter. En définitive ce texte élargit le concept du droit à coopérer en intégrant l'entretien des relations. Cet élargissement donne indirectement un contenu au droit à coopérer et affirme petit à petit son existence.

210. En outre le droit à coopérer semble connaître une première reconnaissance dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Comme précédemment, avant d'entamer l'étude du texte, nous présenterons les éléments principaux de la charte[265]. Ce texte a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité directeur pour les questions régionales et municipales et sur la base d'un projet présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Elle a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985. La charte est le point culminant de toute une série d'initiatives et de nombreuses années de délibérations au sein du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe, en tant que gardien des droits de l'homme et protecteur des principes de la démocratie, constitue de toute évidence le cadre dans lequel il convient d'élaborer et d'adopter cet instrument, d'autant plus que l'importance des collectivités locales est reconnue dès l'institution en 1957 de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) qui devient en 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (CPLRE)[266]. Ainsi la Conférence permanente des pouvoirs locaux par la Résolution 64 de 1968 est l'élément premier de la charte. Elle propose une déclaration de principes sur l'autonomie locale et invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à procéder à son adoption. Cette initiative a été soutenue par l'Assemblée Consultative qui, dans sa Recommandation 615 de 1970, a présenté au Comité des Ministres un texte inspiré des propositions de la CPLRE. Ce texte non contraignant est jugé insuffisant en raison de l'importance de l'autonomie locale et de la nature des menaces qui pèsent sur elle. Les gouvernements devaient plutôt être invités à prendre des engagements ayant force obligatoire. La conséquence logique de cette approche a été la soumission au Comité des Ministres, avec la Résolution 126 de 1981 de la CPLRE, d'un projet de Charte européenne de l'autonomie locale, assorti de la proposition de l'adopter en tant que convention européenne. Ce projet connaît de nombreuses réserves suite à la 5éme Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales à Lugano le 5-7 octobre 1982. Les réaménagements nécessaires sont effectués par le Comité directeur pour les questions régionales et municipales, à la demande du Comité des Ministres. Le texte du projet de Charte est alors présenté à la 6 éme Conférence des ministres européens responsables des Collectivités locales, tenue à Rome du 6 au 8 novembre 1984. Après avoir examiné ce texte, les ministres

[265] Conseil de L'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, STCE n°122.
[266] Le 14 janvier 1994 la conférence devient le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en reconnaissance de son rôle politique.

ont exprimé unanimement leur consensus sur les principes. Pour ce qui est de la forme juridique que la Charte devait revêtir, la majorité des ministres se sont déclarés favorables à une convention. Ainsi le Comité des Ministres adopte en juin 1985 la Charte européenne de l'autonomie locale.

211. L'objectif de la Charte européenne de l'autonomie locale consiste à compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales. La Charte oblige les Parties à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. C'est donc une démonstration, au niveau européen, de la volonté politique de donner, à tous les niveaux de l'administration territoriale, un contenu aux principes que défend depuis sa fondation le Conseil de l'Europe.

212. La charte se divise en trois parties, la première partie contient les dispositions de fond énonçant les principes de l'autonomie locale, le seconde partie contient des dispositions diverses concernant la portée des engagements souscrits par les Parties, enfin la dernière partie contient des dispositions finales d'entrée et de dénonciation de la charte.

213. Seul un article de la première partie intéresse directement la coopération internationale des collectivités territoriales, il s'agit de l'article 10 concernant *« Le droit d'association des collectivités locales »*. Il dispose que « *Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.* » Cet article est commenté dans le rapport explicatif dans les termes suivants : « *Paragraphe 1 : Ce paragraphe couvre la coopération entre collectivités locales sur une base fonctionnelle en vue notamment de renforcer leur efficacité par des projets en collaboration ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une collectivité seule. Cette coopération peut prendre la forme d'un syndicat ou d'une fédération de collectivités, mais la législation peut fixer un cadre juridique à la création de tels organismes. Paragraphe 2: Le deuxième paragraphe concerne les associations dont les objectifs sont plus généreux que les considérations fonctionnelles du paragraphe 1 et qui normalement tendent à représenter sur une base régionale ou nationale toutes les collectivités locales d'un type particulier. Le droit d'appartenir à des associations de ce type n'impli-*

que pas toutefois que le gouvernement central reconnaisse chacune de ces associations comme interlocuteur valable. Dans un instrument du Conseil de l'Europe de ce genre il est normal que le droit d'appartenir à des associations au niveau national s'accompagne d'un droit parallèle d'appartenir à des associations internationales, dont un certain nombre travaillent activement à la promotion de l'unité européenne selon des axes conformes aux objectifs fixés par le Statut du Conseil de l'Europe. L'article 10.2 laisse, cependant, à chaque État membre la définition des modalités, législatives ou autres, de la mise en oeuvre du principe. Paragraphe 3 : la coopération directe avec des collectivités locales d'autres pays à titre individuel doit aussi être possible, bien que les modalités de cette coopération doivent respecter les règles juridiques éventuellement en vigueur dans chaque pays et rester dans le cadre des compétences des collectivités en question. Les dispositions de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales[267] *(21 mai 1980, STE n° 106) sont particulièrement pertinentes à ce propos, bien que certaines formes de coopération ne soient pas nécessairement limitées aux régions frontalières. »*[268]

214. L'article 10 de la charte et les interprétations du rapport explicatif permettent de dégager le lien entre la coopération internationale et l'autonomie locale et d'admettre que la coopération internationale est plus qu'une compétence, mais un droit. En effet l'article 10 s'intitule « le droit d'association des collectivités locales » et l'article 1 souligne que les collectivités locales ont le droit dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer, et notamment avec des collectivités d'autres États, comme le précise l'alinéa 3. Ce texte conçoit la coopération comme un droit. Il rejoint indirectement la section précédente du présent chapitre[269] qui considère la coopération internationale comme l'expression d'une liberté locale. Cette liberté locale s'inscrit dans la logique du droit d'association. Ce texte international est donc un fondement juridique de la coopération internationale des collectivités territoriales qui considère la coopération comme un droit. Peut-être que ce texte est le début de la reconnaissance d'un nouveau droit rattachable aux libertés publiques, le droit à coopérer des collectivités territoriales. Ce droit est un élément de la démocratie et de l'autonomie locale, il serait le fondement de la coopération internationale.

215. Cette orientation se trouve confirmée par la recommandation 98 de 2001 émise par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe proposant un projet de charte mon-

[267] Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, 21mai 1980 à Madrid, STE n° 106.
[268] Conseil de L'Europe, rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, STE n°122.
[269] Voir p.48 et s.

diale de l'autonomie locale. Ce projet met l'accent notamment sur la coopération des municipalités au niveau national et international. Ce projet semble actuellement suivi par les Nations Unies à la lecture de la dix-huitième session de la Commission des établissements humains[270]. Il confirme avec certitude le progrès des idées de décentralisation et d'autonomie locale.

216. Cependant il faut souligner que la charte européenne de l'autonomie locale est en cours de ratification par la France et par conséquent les concepts évoqués ci-dessus ne sont pas encore intégrés dans le droit positif national. A l'heure actuelle l'état des ratifications démontre un consensus autour de texte, en effet 39 pays à ce jour ont ratifié la charte.

Situation au 5/12/2004

Tableau 5 : États membres du Conseil de l'Europe[271] ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale

États	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Albanie	27/5/1998	4/4/2000	1/8/2000							
Allemagne	15/10/1985	17/5/1988	1/9/1988			X		X		
Andorre										
Arménie	11/5/2001	25/1/2002	1/5/2002			X				
Autriche	15/10/1985	23/9/1987	1/9/1988			X				
Azerbaïdjan	21/12/2001	15/4/2002	1/8/2002			X				
Belgique	15/10/1985	25/8/2004	1/12/2004			X				
Bosnie-Herzégovine	12/7/2002	12/7/2002	1/11/2002							
Bulgarie	3/10/1994	10/5/1995	1/9/1995			X				
Chypre	8/10/1986	16/5/1988	1/9/1988			X				
Croatie	11/10/1997	11/10/1997	1/2/1998			X				
Danemark	15/10/1985	3/2/1988	1/9/1988			X		X		
Espagne	15/10/1985	8/11/1988	1/3/1989			X		X		
Estonie	4/11/1993	16/12/1994	1/4/1995			X				
Finlande	14/6/1990	3/6/1991	1/10/1991							
France	15/10/1985									
Géorgie	29/5/2002									
Grèce	15/10/1985	6/9/1989	1/1/1990			X				
Hongrie	6/4/1992	21/3/1994	1/7/1994			X				
Irlande	7/10/1997	14/5/2002	1/9/2002			X				
Islande	20/11/1985	25/3/1991	1/7/1991							
Italie	15/10/1985	11/5/1990	1/9/1990			X				
Lettonie	5/12/1996	5/12/1996	1/4/1997			X				
l'ex-République yougoslave de Macédoine	14/6/1996	6/6/1997	1/10/1997							
Liechtenstein	15/10/1985	11/5/1988	1/9/1988			X				
Lituanie	27/11/1996	22/6/1999	1/10/1999							
Luxembourg	15/10/1985	15/5/1987	1/9/1988							
Malte	13/7/1993	6/9/1993	1/1/1994			X				
Moldova	2/5/1996	2/10/1997	1/2/1998							
Monaco										

[270] HS/C/18/L.11, 16 février 2001.
[271] Source : Bureau des Traités sur http://conventions.coe.int

Norvège	26/5/1989	26/5/1989	1/9/1989							
Pays-Bas	7/1/1988	20/3/1991	1/7/1991			X		X		
Pologne	19/2/1993	22/11/1993	1/3/1994							
Portugal	15/10/1985	18/12/1990	1/4/1991							
République tchèque	28/5/1998	7/5/1999	1/9/1999			X				
Roumanie	4/10/1994	28/1/1998	1/5/1998			X				
Royaume-Uni	3/6/1997	24/4/1998	1/8/1998			X				
Russie	28/2/1996	5/5/1998	1/9/1998							
Saint-Marin										
Serbie-Monténégro										
Slovaquie	23/2/1999	1/2/2000	1/6/2000			X				
Slovénie	11/10/1994	15/11/1996	1/3/1997			X				
Suède	4/10/1988	29/8/1989	1/12/1989			X				
Suisse	21/1/2004									
Turquie	21/11/1988	9/12/1992	1/4/1993			X				
Ukraine	6/11/1996	11/9/1997	1/1/1998							

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	3
Nombre total de ratifications/adhésions :	39

envois :a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".
R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

217. Suite à l'annonce de Patrick Devedjian le 16 janvier 2004, la France s'engage dans le processus de ratification lors du séminaire commémorant les 50 ans de la Charte de l'autonomie locale[272]. Cette déclaration a été suivie d'un dépôt de projet loi autorisant l'approbation de la charte européenne de l'autonomie locale[273], lors de ce dépôt le Conseil des ministres déclare en autre que : « *Cette charte a pour objectif de définir des normes européennes communes pour garantir les droits des collectivités locales. Elle constitue le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les conditions de l'autonomie locale en Europe, tout en respectant le principe de la souveraineté de l'État dans l'organisation de l'autonomie locale.* (…) *Les principales dispositions de ce texte prévoient l'obligation de donner un fondement légal à l'autonomie locale, au rôle des conseils élus et à la consultation des citoyens. Il définit également la nature et l'étendue des compétences des collectivités locales, les conditions de l'exercice d'un mandat électoral local, les garanties concernant les ressources financières, qui doivent être suffisantes et dont la collecte ne doit pas porter atteinte au principe d'autonomie,* ***et le droit de coo-***

[272] Séminaire européen « 50 ans après la charte de Versailles : Quelles perspectives pour l'autonomie locale ? Vendredi 16 janvier 2004 Discours de Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, voir sur internet :interieur.gouv.fr/rubriques/c/c7_le_ministre_delegue/c13_discours/CCRE_-_Versailles__le_16_janvier_2004.

[273] Projet de loi autorisant l'approbation de la charte européenne de l'autonomie locale n°92 (2004-2005), déposé le 1er décembre 2004, voir aussi AJDA 13 décembre 2004, p.2364

pération et d'association entre collectivités territoriales, y compris avec des collectivités territoriales étrangères. *L'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale par la France s'inscrit dans le cadre du processus de décentralisation engagé en France depuis deux ans, avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, les lois organiques des 1er août 2003 et 29 juillet 2004 et la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004. »* Les motifs du projet reprennent les mêmes éléments, tout en revenant sur l'avis négatif du Conseil d'État : *« Les délais écoulés entre la signature de la Charte et l'élaboration du présent projet de loi d'approbation sont liés à l'avis négatif rendu le 15 décembre 1991 par le Conseil d'État, consulté sur un précédent projet de loi portant approbation de la Charte. L'avis négatif du Conseil d'État était fondé sur deux motifs : d'une part l'ambiguïté de la rédaction de certaines des dispositions de la Charte, source possible de revendications politiques et de contentieux (articles 4 paragraphes 4 et 6, 7 paragraphe 2, 9 paragraphes 1 et 10); et d'autre part l'incompatibilité des exigences de l'article 3 paragraphe 2 avec les principes d'organisation des collectivités territoriales en France, lesquels prévoient, sauf exception, l'irresponsabilité des exécutifs devant les assemblées délibérantes ainsi que la possibilité de recourir au suffrage universel indirect pour élire les assemblées territoriales. Depuis 1991, le processus de décentralisation s'est poursuivi. Sont notamment intervenues, la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, ainsi que les révisions introduites par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et notamment l'insertion à l'article 1er de la Constitution du 4 octobre 1958 de la disposition selon laquelle l'organisation de la République française est décentralisée. Ce mouvement devrait se poursuivre avec l'adoption de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui consolide l'organisation décentralisée de la République française et accroît l'autonomie des collectivités territoriales. La Charte relative à l'autonomie locale constitue le premier instrument juridique multilatéral de référence qui définit et protège les conditions de l'autonomie locale en Europe, tout en respectant le principe de la souveraineté de l'État dans l'organisation de l'autonomie locale. Son contenu répond au principe défini dans le préambule selon lequel le degré d'autonomie politique, administrative et financière accordé aux collectivités territoriales constitue un élément fondamental d'une démocratie véritable, fondée sur une administration efficace et décentralisée et sur la participation des citoyens à la vie locale. »* Ce texte et principalement l'article 10 de la charte européenne de l'autonomie locale offrent par conséquent des fondements internationaux à la coopération internationale qui traduisent un concept nouveau: le droit à coopérer.

218. N. Levrat[274] souligne pour sa part que le droit à coopérer implique que les collectivités locales sont entièrement libres d'entreprendre les initiatives qui leurs semblent opportunes en matière de coopération internationale des collectivités territoriales. Une telle initiative équivaut à reconnaître une forme de compétence subsidiaire[275] appartenant aux collectivités locales en matière de coopération internationale transfrontalière. Ce texte confirme l'hypothèse de l'existence d'un droit à coopérer. Cette analyse se trouve confirmée par la préparation au Conseil de l'Europe de la Charte européenne de l'autonomie régionale qui prévoit à l'article 8 paragraphe 1 que dans le champ de compétences qui est le leur, les régions doivent obtenir le droit de déployer des activités de coopération interrégional et transfrontalière, dans le respect des règles de procédure de droit interne. L'élaboration de cette charte a fait l'objet le 11 mai 2004 d'une résolution du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de L'Europe[276] qui *« considère que le projet de convention approuvé par le Congrès constitue d'ores et déjà un compromis juridique susceptible de faciliter l'acceptation d'une convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale à coté de la charte européenne de l'autonomie locale, déjà en vigueur ; » Le Congrès reste en revanche convaincu que l'adoption d'une recommandation du Comité des Ministres sur l'autonomie régionale pourrait causer un déséquilibre institutionnel dans le cadre du droit européen, car un tel texte, compte tenu de l'existence de la charte européenne de l'autonomie locale, établirait une hiérarchie normative internationale entre les pouvoirs locaux et les pouvoirs régionaux à l'échelle continentale. »* Ce projet de charte renforce encore l'idée de droit à coopérer, ce droit qui apparaît doucement dans les textes internationaux, semble devenir la notion clé de la définition de la coopération internationale.

Conclusion du paragraphe 2 sur les fondements spécifiques concernant la coopération internationale sous l'impulsion locale

219. Il ressort de cette partie que l'article 131-1 de la loi de 1992 et les lois sur les collectivités d'outre-mer constituent des fondements spécifiques de la coopération internationale. Ces fondements attribuent une compétence explicite en matière internationale et offrent des perspectives d'émancipation de la coopération. Tous ces fondements donnent aux collec-

[274] N.Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, 1994, p.91 et 92.
[275] Voir p.56 et s.
[276] Résolution 186 (2004) *sur la convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale- état d'avancement du projet »*, 11 émé session plénière, Strasbourg, 27 mai 2004.

tivités territoriales le rôle d'impulsion dans la mise en œuvre des actions internationales. Ces fondements juridiques sont conformes à la constitution et à l'exercice de la souveraineté nationale, mais ils ne doivent pas dépasser les limites posées par l'article 52 de la constitution et la compétence internationale de l'État. Enfin ces fondements donnent naissance, à la lecture des textes internationaux, à un concept nouveau dénommé le droit à coopérer des collectivités territoriales.

220. Toutefois cette coopération connaît parfois un manque de cohérence et de coordination car souvent les collectivités territoriales agissent sans concertation préalable. Cet inconvénient se distingue nettement de la coopération internationale sous l'impulsion étatique qui permet d'assurer une coordination générale entre toutes les actions de coopération.

Conclusion du chapitre I comparant la coopération sous l'impulsion de l'État, à la coopération sous l'impulsion locale

221. La coopération internationale est construite sur deux régimes juridiques distincts, l'un sous l'impulsion étatique, se fonde sur les traités internationaux et s'oriente plutôt vers la coopération intracommunautaire, alors que l'autre, sous l'impulsion locale, se fonde principalement sur la loi du 6 février 1992 dans le domaine de la coopération intra, comme extra communautaire. Chacun de ces régimes juridiques connaissent des avantages et des inconvénients. La coopération sous l'impulsion de l'État assure une cohérence et une efficacité, mais peut restreindre les initiatives individuelles et reste principalement transfrontalière, tandis que l'autre, favorise la naissance d'un droit à coopérer, mais ne permet pas de dégager toujours une coordination entre les actions. Cette distinction fait apparaître des problématiques particulières qui resteront au cœur de la thèse dans les chapitres suivants. Il est évident que la coopération internationale sous l'impulsion des collectivités territoriales, par son caractère novateur, est celle qui pose le plus d'interrogation, tandis que la coopération internationale sous l'impulsion de l'État peut apporter des éléments de réflexion pour mettre en oeuvre des propositions. Après avoir délimiter les fondements de la coopération internationale, il convient alors de déterminer, sur la base de ses conclusions, le champ d'action de la coopération internationale.

Chapitre II La détermination du champ d'action de la coopération internationale

Section 1 Le droit à coopérer confronter à la notion de souveraineté nationale

§1 Deux notions en contradiction apparente.

I) une conception classique de la souveraineté opposée à la coopération internationale

II) Une conception « moderne » de la souveraineté se conciliant avec la coopération internationale.

§2 Deux notions en réalité aux logiques complémentaires.

Section 2 Le droit à coopérer : champ de la coopération internationale.

§1 L'étendue du droit à coopérer : un champ défini par le notion d'intérêt local extraterritorial. (droit positif)

I) Le champ variable de la notion d'intérêt local extraterritorial dans la coopération sous l'impulsion de l'État

II) Le champ strict de la notion d'intérêt local extraterritorial dans la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales.

A) L'étendue du droit à coopérer au regard des fondements juridiques

a)La construction de l'intérêt locale extraterritorial au regard de la clause générale de compétence.

1) La jurisprudence de la clause générale de compétence
La jurisprudence concernant des personnes extérieures ou d'envergures nationales
La jurisprudence concernant la coopération internationale
2) Le contenu du droit à coopérer au regard de la jurisprudence Villeneuve d'Ascq

b) Le contenu du droit à coopérer au regard de l'article L1115-1

B) L'étendue du droit à coopérer au regard des compétences des collectivités territoriales

a)Le champ du droit à coopérer au regard des compétences transférées

1) La théorie des blocs de compétence.
2) l'application du droit à coopérer au regard de ses compétences.

b) Le champ du droit à coopérer au regard de la clause générale de compétence

Conclusion sur la notion d d'intérêt local extraterritorial

§2 Les limites du droit à coopérer

I) Un droit à coopérer limité par l'État-Nation

II) Un droit à coopérer limité par la loi

III) Un droit à coopérer limité par le droit des collectivités territoriales

Conclusion du chapitre 2

CHAPITRE II :
LA DÉTERMINATION DU CHAMP D'ACTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

222. Le chapitre précédent a mis en avant l'existence de la compétence internationale donnant naissance au droit à coopérer. La recherche s'oriente désormais sur le contenu du droit à coopérer, c'est-à-dire le champ de la coopération internationale.

223. Pour déterminer le contenu de se droit, il convient au préalable de confronter la notion au principe de souveraineté nationale. Cette confrontation doit avoir lieu car de nombreux auteurs présentent le concept de souveraineté comme opposé au droit à coopérer des collectivités territoriales. La confrontation permettra de dégager les limites des deux notions et de proposer des solutions aux contradictions entre les concepts. Cette confrontation permettra d'ancrer le droit à coopérer dans l'ordonnancement juridique pour aborder ensuite l'étendue du droit à coopérer.

SECTION 1 :
LE DROIT À COOPÉRER CONFRONTÉ À LA NOTION DE SOUVERAINETÉ

224. La présentation de la souveraineté fait apparaître des contradictions inconciliables. Ces contradictions amènent à repenser les concepts et à chercher une articulation nouvelle entre la souveraineté nationale et le droit à coopérer. Cette partie, qui s'appuiera sur les études de grandes qualités émises par la doctrine, trouvera son intérêt dans la confrontation de ces théories dans un paragraphe unique relatif à la coopération internationale. Cela permettra à terme de proposer une thèse sur le rapport entre le droit à coopérer et la souveraineté. Cette démarche se fera en analysant d'abord les deux notions dans leurs points de contradictions et ensuite en recherchant les logiques complémentaires des deux concepts.

§1 - DEUX NOTIONS EN CONTRADICTION APPARENTE

225. Au regard de la conception classique et de la conception moderne du principe de souveraineté nationale apparaît une contradiction relative avec la compétence internationale des collectivités territoriales.

I] UNE CONCEPTION CLASSIQUE DE LA SOUVERAINETÉ OPPOSÉE À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

226. La souveraineté et le droit à coopérer sont deux concepts a priori inconciliables. Face à ce constat la recherche tentera de mettre en avant cette opposition en analysant le concept souveraineté.

227. En premier lieu nous présenterons une définition de la souveraineté inspirée de l'article de Eric Maulin[277]. Selon cet auteur la souveraineté est une notion complexe et polysémique. Elle désigne de nombreuses situations politiques et juridiques relatives soit à la légitimité du pouvoir, soit à l'exercice de prérogatives, soit à la définition de l'État. C'est ainsi que l'on peut parler aussi bien de la souveraineté du roi, de la nation ou du peuple que de la souveraineté du législateur, du constituant ou bien encore, de la souveraineté de l'État. Eric Maulin distingue trois sens différents de la souveraineté, un sens relatif au titulaire, un sens concernant l'exercice et un dernier caractérisant l'État.

228. Le premier usage de la souveraineté est relatif à son titulaire légitime. En ce sens, la souveraineté est un concept qui sert à désigner le titulaire légitime de la puissance susceptible de s'imposer. En ce sens, le souverain est la source obligatoire de tout le droit positif. De ce constat on peut tirer plusieurs conséquences. La souveraineté est d'abord régie par un principe d'unité. Tous les pouvoirs exercés dans l'État le sont au nom du souverain. La souveraineté est fondée ensuite sur le principe d'indivisibilité. Ce principe est défendu par les plus grands légalistes de la monarchie comme de la république (Bodin, Loyseau, Sieyès. Cardin Le Bret écrit : la souveraineté n'est « *pas plus divisible que le point de géométrie* »[278]. Enfin la souveraineté est inaliénable.

229. Le deuxième champ sémantique de la souveraineté touche à l'exercice de la souveraineté. La souveraineté c'est le caractère suprême du pouvoir. Le pouvoir n'en admet pas aucun autre, ni au-dessus de lui, ni en concurrence avec lui. Deux conceptions sont envisagea-

[277] Eric Maulin, Souveraineté, *Dictionnaire de la culture juridique*, P1434.
[278] Cardin le Bret, *De la souveraineté du Roi*, L. I, chap. IX.

bles, la conception volontariste de l'exercice de pouvoir ou la conception constitutionalisant l'exercice du pouvoir. La conception volontariste pense le pouvoir suprême comme exercé directement par le souverain en ce qu'il est non seulement un organe mais l'incarnation, l'incorporation de l'État. Cette conception est défendue par Bodin, Loyseau[279], Cardin Le bret, ou Hobbes. La deuxième conception directement issue de la révolution américaine et française va profondément modifier les conceptions de l'exercice de la souveraineté. Elle est assimilée au nouveau pouvoir constituant et pensée comme une compétence, la compétence de la compétence. C'est la constitutionnalisation de l'exercice de la souveraineté[280]. Ainsi la révolution politique du XVIII° siècle déplace le titulaire de la souveraineté du monarque à la nation ou au peuple.

230. Enfin la souveraineté possède un troisième sens concernant la qualité constitutive de l'étaticité de l'État, lui-même défini par différence avec les collectivités territoriales qu'il crée, et avec les organisations internationales qu'il ignore. L'État est à la fois le détenteur de la puissance suprême dans l'ordre interne et indépendant dans l'ordre externe. En d'autres termes la souveraineté se manifeste dans l'ordre interne, de manière unilatérale et verticale, tandis que dans l'ordre international elle apparaît sous forme horizontale avec les traités.

231. Après avoir défini succinctement la souveraineté, nous analyserons ses répercussions sur l'État et la Nation. Il s'agit, d'abord, d'approfondir le sens du mot souveraineté dans ce qu'il caractérise l'État. En France l'État est souverain. La conception traditionnelle de la souveraineté remonte au XVI siècle avec Bodin[281]. Selon des auteurs plus récents comme J. Laferrière[282] la souveraineté a deux significations. Il s'agit, d'une part, de la souveraineté dans l'État, c'est-à-dire de la question de savoir quel sera le détenteur du pouvoir dans l'État, et, d'autre part, de la souveraineté de l'État. La souveraineté de l'État, selon la définition de J. Laferrière, est un « *pouvoir de droit originaire et suprême* »[283]. Un pouvoir de droit qui signifie que l'État n'est pas qu'un simple phénomène de force, mais qu'il est nourri par une idée de droit, c'est-à-dire par la référence à un certain type d'aménagement de la vie selon des règles préétablies auxquelles adhèrent consciemment ou inconsciem-

[279] Ch. Loyseau, *Traité des seigneuries*, dans « les œuvres de Maistre Charles Loyseau », Compagnie des librairies, 1701.p.8 : « *La souveraineté est de tout inséparable de l'État. La souveraineté est la forme qui donne l'être à l'État : même l'État et la souveraineté prise in concreto sont synonymes et l'État est ainsi appelé parce que la souveraineté est le comble ou période de la puissance où il faut que l'État s'arrête et s'établisse* »

[280] Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920-1922.

[281] *Les six livres de la République*, 1576, « L'État est un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine ».

[282] J. Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 1943, p. 343.

[283] J. Laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 1943, p. 342.

ment les individus dans l'État. Il est aussi un pouvoir originaire où l'État ne tient son autorité de personne, c'est-à-dire d'aucune autre autorité que de lui-même. Personne ne lui a délégué son pouvoir. Il est avec ce pouvoir. Enfin c'est un pouvoir suprême. Aucune autorité dans ou hors de l'État ne lui est supérieure. Dans l'ordre interne cela signifie que l'État ne peut rencontrer ni supérieur, ni égal, ni concurrent. Dans l'ordre externe cela signifie qu'aucune contrainte extérieure à l'État ne peut lui imposer le respect de règles ou de normes juridiques. Ces deux affirmations sont loin d'avoir, à l'époque contemporaine, le caractère absolu qu'on leur a longtemps prêté. Le développement des droits et libertés reconnus à la personne humaine, la multiplication des organisations et des constructions juridiques supranationales et infra-étatiques constituent de puissantes limites à l'« absolutisation » du pouvoir de l'État. L'État dispose d'un pouvoir d'auto organisation : selon la formule des juristes allemands, l'État est titulaire de la compétence de la compétence. Il peut s'auto organiser, c'est-à-dire qu'il a qualité pour déterminer lui-même ses attributions et la façon de les exercer. L'État peut donc édicter des règles de droit, c'est-à-dire que ses organes vont développer un ordonnancement juridique à partir de la constitution.

232. L'étude de la souveraineté nationale recherche ensuite à analyser le titulaire de la souveraineté en France. « *La souveraineté est nationale, en ce sens qu'elle réside indivisiblement dans la nation tout entière, et non dans un groupe ou indivisément dans une personne. La nation est donc souveraine, en tant que collectivité unifiée, c'est-à-dire en tant qu'entité collective. La Nation doit être reconnue comme une personne juridique ayant une individualité et un pouvoir à la fois supérieur aux nationaux et indépendant d'eux*[284] ». Dans cette conception la puissance de domination étatique ne peut se concevoir que dans l'être synthétique et abstrait qui personnifie la collectivité nationale et qui n'est autre, en définitive, que l'État. Maurice Hauriou écrit que « *La théorie classique de la souveraineté, telle qu'elle est issue de la Révolution, parce qu'elle confond la souveraineté nationale avec la souveraineté de l'État, est obligée de considérer la souveraineté nationale comme indécomposable » C'est ainsi « notamment qu'elle a été conduite à identifier la volonté générale avec la souveraineté nationale* ».[285] Après de multiples constitutions, la France concilie la notion de souveraineté nationale avec celle de souveraineté populaire en disposant à l'article 3 que « *la souveraineté nationale appartient au peuple* ».

[284] Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 1ére édition, p.128; *L'État*, Tome 1, p.321-322, Tome 2, p.89.
[285] M.Hauriou, *La souveraineté nationale*, p.8.

233. Enfin, Ch.Eisenmann[286] reconnaît à la souveraineté une double dimension, qui conditionne l'existence même de l'État, tant dans l'ordre international que dans l'espace national. Elle comprend tout d'abord « *la souveraineté intérieure ou le droit de commander à tous les citoyens composant la Nation et même à ceux qui résident sur le territoire national* », elle recouvre ensuite « *la souveraineté extérieure ou le droit de représenter la Nation et de l'engager dans ses rapports avec les autres nations* ». Cette conception se retrouve chez Maurice Hauriou.[287] C'est dans le cadre de cette conception que la souveraineté sera confrontée au droit à coopérer, c'est-à-dire sous l'angle interne et externe. Il ressort dès lors des analyses présentées que le titulaire de la souveraineté est la nation personnifiée dans l'État. Cet État a un pouvoir souverain unitaire, et indivisible. Cette souveraineté s'exerce sur le plan international et sur le plan interne.

234. Cette conception traditionnelle de la souveraineté pose des obstacles théoriques à l'idée du droit à coopérer des collectivités locales à l'étranger. Ces obstacles sont mis en avant notamment dans l'article de Robert Lafore[288], où il présente les obstacles théoriques, pour ensuite les déconsidérer. Nous présenterons succinctement son argumentation. L'obstacle principal provient de l'idée que l'État possède le monopole de la compétence en matière de relations extérieures et que l'action à l'étranger des collectivités territoriales met en cause la notion de souveraineté étatique.

235. Sur le plan, tout d'abord, de la souveraineté internationale il apparaît que l'État possède le monopole de l'action étrangère. Ce monopole repose, d'une part, sur le principe d'Unité de l'État, il dispose que l'État ne peut apparaître que dans son unité pour les relations extérieures. D'autre part, les relations internationales se rattacheraient au droit international public. Dès lors le droit à coopérer rentrerait dans le champ de compétence de l'État et serait contraire aux institutions.

236. Sur le plan, ensuite, de la souveraineté interne deux arguments sont aussi avancés par Robert Lafore. Le premier considère que la coopération internationale est inconstitutionnelle car la constitution[289] attribue au chef de l'État et aux instances centrales de l'État la compétence diplomatique. Le second se fonde sur le principe de territorialité du droit public, selon lequel les autorités publiques ne peuvent sortir du cadre territorial national et qu'aucune incursion d'autorité étrangère n'est tolérée. L'exclusivité territoriale est la

[286] Ch. Eisenmann, *éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1923, p.57.
[287] M.Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, 3 eme édition revue par André Hauriou, p.16.
[288] R.Lafore, *L'action à l'étranger des collectivités locales*, Revue de droit public, 1988, p.763 et s.
[289] Article 52 de la Constitution.

condition du pouvoir souverain comme le souligne les auteurs classiques[290]. Robert Lafore précise « q*u'il se déduit de là qu'aucune action d'une autorité publique ne saurait avoir d'effet et être reconnue valide sur le territoire d'un autre État à défaut d'une extension légale de sa compétence ou d'une reconnaissance de celle-ci, tant de la part du pays d'originel que du pays d'accueil. »*[291] Il ressort de ces analyses que les collectivités territoriales ne peuvent nouer aucune relation juridique avec des collectivités étrangères sans la reconnaissance de cette compétence. Ces arguments connaissent des atténuations au regard des conceptions modernes de la souveraineté.

II] LA CONCEPTION « MODERNE » DE LA SOUVERAINETÉ SE CONCILIANT AVEC LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

237. La conception moderne s'oriente vers la notion de divisibilité de la souveraineté. Cette notion sera abordée par la présentation de plusieurs auteurs définissant la souveraineté divisible.

238. En premier lieu la divisibilité de la souveraineté est abordée dans les écrits de Maurice Hauriou[292] en distinguant une conception politique et une conception juridique de la souveraineté. La conception politique se définit par l'idée d'indépendance de l'État, et s'oriente vers une souveraineté une et indivisible, alors que la conception juridique repose sur l'idée de propriété des droits régaliens de gouvernements, qui peut se dédoubler en une jouissance et un exercice de ces droits. Un faisceau de droits régaliens[293] constitue le contenu positif de la souveraineté. Cette conception fait jouer un grand rôle au faisceau d'indice, et permet d'admettre que la souveraineté est partageable, qu'il peut avoir des États mi-souverains aussi bien que des États souverains. Ainsi un État qui ne possède plus que la moitié des droits régaliens, n'a plus qu'une demi souveraineté. « *La conception juridique est moins absolue; elle admet que la souveraineté soit divisible, parce que le faisceau des droits régaliens l'est lui même, et que des États mi-souverains soient encore des États, pourvu qu'il leur reste des droits régaliens fondamentaux comme celui de législation. » « Cette même conception juridique de la souveraineté a trouvé un regain de fortune dans le droit public interne parce qu'elle est le seul moyen d'expliquer la structure de la souveraineté nationale dans les pays démocratiques. Dès la révolution de 1789,*

[290] A.Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p.104.
[291] R.Lafore, *L'action à l'étranger des collectivités locales*, Revue de droit public, 1988, p.777 et s.
[292] M.Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, 3 eme édition revue par André Hauriou, p.16.
[293] Droit de justice, police et finances, droit de législation et d'impôt, droit de battre la monnaie, droit de légation.

dans ce que l'on appelle « la doctrine de la délégation », on a trouvé l'essentiel de la formule : « la nation a la jouissance de la souveraineté, elle en délègue l'exercice » ».[294]

239. Cette théorie se trouve renforcée dans le manuel de droit constitutionnel de Julien Laferrière[295] qui reprend les arguments de Carré de Malberg à propos du fédéralisme. Cette question est abordée dans le cadre des États fédéraux en rejetant l'idée que la souveraineté serait inhérente à l'État et serait un élément essentiel et nécessaire. *« La souveraineté, n'est pas une catégorie logique, d'une valeur absolue, et par suite un caractère nécessaire de tout État, mais une catégorie historique, d'une valeur simplement relative, valable pour certains États, mais non pour tous. »*[296] « *Tel est le cas des États membres d'un État fédéral, qui, sans être souverains, dominés qu'ils sont par la puissance supérieure de l'État Fédéral, possèdent néanmoins une autorité qui a les qualités de la puissance étatique ».* Ceci peut s'expliquer notamment le « *pouvoir d'auto organisation qui, chez l'État non souverain, n'est pas suprême, la constitution fédérale le limitant sur certains points, mais qui néanmoins existe en lui, alors qu'il fait défaut aux circonscriptions administratives même les plus largement décentralisées.*[297] »

240. Enfin on peut citer la thèse récente de L. Baghestani[298] qui aborde dans un chapitre conséquent le problème de la souveraineté indivisible du peuple sous l'angle d'un principe de souveraineté indivisible et d'un contenu divisible. Elle considère que le principe de souveraineté est indivisible. Ce principe pose le postulat d'une source unique de pouvoir qui ne peut être que nationale. Elle témoigne de l'adhésion de la France à une forme unitaire de l'État et justifie ainsi la proclamation par la constitution de l'indivisibilité de la République dans son article 2 alinéa 1. La thèse défend d'abord l'idée d'un principe indivisible en recherchant comment préserver l'unicité du pouvoir national, et l'unité du titulaire de la souveraineté. Elle constat de nombreuses atteintes, que le Conseil constitutionnel tente de limiter. Dans une section deux elle aborde la divisibilité de l'exercice de la souveraineté nationale. Elle considère que la souveraineté entendue comme l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l'État peut être divisible. Elle met en avant la consécration jurisprudentielle de la divisibilité de l'exercice de la souveraineté nationale en s'appuyant

---

[294] M.Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, 3 eme édition revue par André Hauriou, p.16.
[295] Julien laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1943, p.344.
[296] Julien laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1943, p.344.
[297] Julien laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1943, p.344 ; Carré de Malberg, II, chap.II,§3, *le véritable signe distinctif de l'État et de sa puissance*, p.147, 155, 169.
[298] L.Baghestani, *Le titulaire de la souveraineté nationale et son exercice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnelle*, Thèse, Dijon, 1996, p.100 à 165.

sur les décisions[299] des 29 et 30 décembre 1976 distinguant transfert et limitation de souveraineté et la décision 9 avril 1992 relative au Traité sur l'Union européenne[300]. Cette analyse est reprise aussi par G. Isaac et M. Blanquet[301], ils soulignent que la décision de 1976 fait obstacle au renforcement de l'intégration européenne en distinguant les limites de souveraineté au transfert de souveraineté, tandis que la décision de 1992 abandonne cette conception restrictive: « *compte tenu d'une «relecture » du quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 : « il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie des pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ». Par cette formule, le Conseil ne se borne pas, cependant, à abandonner la distinction entre les limitations et les transferts de souveraineté; il singularise de façon pertinente la nature spécifique de l'intégration communautaire, fondée sur des transferts de compétences au profit d'une organisation permanente, donc définitifs; mais encore, il valide rétroactivement la «création» des Communautés et surtout ouvre explicitement la voie à un «développement» de celles-ci. »*[302]

241. Il ressort de cette partie que l'idée de divisibilité provient de la mise en place des institutions européennes, ces décisions sont la marque de la difficile conciliation entre la conception classique de la souveraineté et l'évolution des institutions publiques. Le décalage entre les deux apparaît de plus en plus important. L'unité de la souveraineté nationale semble bien atteint par le projet de « Traité établissant une constitution pour l'Europe ». Ce texte *sui generis* qui ne correspond ni véritablement à un traité, ni à une constitution, met en place une organisation nouvelle, différente des concepts passés, qui peut s'apparenter à une « Communauté d'État-Nation », c'est-à-dire à une organisation d'État-Nation qui perd une part de leur souveraineté au profit d'institution supranationale gérant l'intérêt commun de la communauté. Ce décalage se retrouve aussi avec l'évolution de la décentralisation et plus particulièrement avec la coopération internationale. En effet les décisions du

[299] Conseil constitutionnel, décision n°76-71 du 30 décembre 1976.
[300] Conseil constitutionnel, décision n°92-308 du 9 avril 1992
[301] G.Isaac et M.Blanquet, *Droit communautaire général*, 8 édition, p.211.
[302] G.Isaac et M.Blanquet, *Droit communautaire général*, 8 édition, p.211.

Conseil constitutionnel[303] en la matière, déjà évoquée précédemment,[304] recherchent aussi à concilier la souveraineté nationale aux évolutions des institutions décentralisées et à limiter les atteintes à la souveraineté nationale.

242. Cette analyse se trouve confortée par la dernière partie du raisonnement de L.Baghestani qui recherche les répercussions de la divisibilité du contenu de la souveraineté nationale sur l'indivisibilité du principe de souveraineté nationale. Dans cette partie elle se demande si le sens originaire de la souveraineté nationale reste préservée malgré la présence de plus en plus forte d'un contenu divisible. Elle convient rapidement que le principe de souveraineté indivisible est atteint par la divisibilité du contenu et recherche alors des moyens pour préserver le principe. Elle propose, d'une part, la mise en place de clause expresse de dénonciation de l'engagement international et la participation de l'État à la modification de l'engagement international souscrit puis, d'autre part, la fixation d'un seuil dans les transferts de compétences. Malgré cette proposition elle reconnaît que le *principe d'indivisibilité est incontestablement mis à l'épreuve face à l'admission d'une divisibilité de son contenu*, tout en conservant son caractère indivisible malgré les assauts de la décentralisation[305].

243. Cette conclusion qui synthétise l'état de la souveraineté nationale en droit français amène à s'interroger véritablement sur le caractère indivisible de la souveraineté. En effet faut-il mieux rechercher à préserver à tout prix théoriquement le caractère indivisible de la souveraineté, ou plutôt rechercher une approche nouvelle de la souveraineté dans son caractère divisible autant sur le plan du titulaire, de son exercice que des caractéristiques de l'État. Il faut rappeler comme le souligne Eric Maulin[306] que la forme de l'État souverain n'est dans l'histoire, qu'un moment de l'organisation politique. Ainsi rechercher une approche nouvelle s'inscrivant dans la réalité des évolutions des institutions peut permettre de mieux appréhender ces évolutions. Dès lors dans une perspective de développement rhizomique[307] et de gouvernance et devant la réalité des évolutions des institutions européennes et de la décentralisation, il faut rechercher une nouvelle approche. En effet

[303] Voir décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995 concernant la loi du 4 février 1995 n°95-115 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire; Conseil constitutionnel décision n°96-373 du 9 avril 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, LPA 1996, n°146, p.7 ; décision n°2000-435 du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre-mer dans la section 2 du chapitre précédent.
[304] Voir p.102 et s.
[305] L.Baghestani, *Le titulaire de la souveraineté nationale et son exercice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnelle*, Thèse, Dijon, 1996, p.165.
[306] Eric Maulin, Souveraineté, *Dictionnaire de la culture juridique*, P1438.
[307] Voir p.13 et s.

l'indivisibilité de la souveraineté semble atteinte en profondeur, lorsque notamment la compétence diplomatique est concurrencée autant par la mis en place de la Politique étrangère de sécurité commune de l'Union européenne, que par le développement de la coopération internationale des collectivités territoriales. Il est possible de citer aussi d'autres compétences régaliennes comme le droit de battre monnaie, ou le droit de faire la loi, ces compétences sont aujourd'hui « aspirées » par les institutions communautaires. En effet en changeant les monnaies des États membres par une monnaie unique ou encore en édictant des directives ou règlements, l'Union européenne capte ces compétences régaliennes.

244. Cette réalité redonne de la vigueur à une conception relative de la souveraineté ou encore à l'idée de « demi-souveraineté ». Toutefois le modèle actuel s'inscrit dans la spécificité en unifiant des États Nations dans un cadre ni véritablement fédéral, ni confédéral. En effet l'Union européenne a choisi une intégration progressive et variable selon les domaines, parfois elle est extrêmement poussée dans certains domaines se rapprochant d'un fédéralisme intégratif, et parfois très limitée dans d'autres domaines, dans une logique intergouvernementale de type confédéral. La conception traditionnelle de l'État unitaire français s'oriente aussi dans une organisation fondée sur le multiple et non un modèle unique. En effet la République connaît une décentralisation poussée et variable. En effet toutes les collectivités territoriales de la République ne sont pas soumises au même régime, il faut distinguer les collectivités de métropoles, de celles d'outre-mer, il faut distinguer la Corse, des autres collectivités de métropoles, il faut distinguer les départements d'outre-mer, des autres collectivités d'outre-mer. L'organisation des institutions s'adapte à chaque situation. Cela est amplifié par la révision constitutionnelle de 2003 qui met en place des possibilités d'expérimentation de la loi. Devant cette réalité tant à l'extérieur de l'État, qu'à l'intérieur, le principe d'indivisibilité de la souveraineté semble atteint définitivement. Il apparaît au contraire que la « souveraineté est diffuse », c'est-à-dire répartie entre les pouvoirs selon leurs besoins. Il s'agit plus d'une souveraineté diffuse ou partielle, que d'une « demi-souveraineté ». En toute hypothèse la souveraineté devient un concept relatif est non absolu. Dès lors dans une conception moderne de la souveraineté il est possible de rechercher la complémentarité entre le droit à coopérer et la souveraineté.

§2 - DEUX NOTIONS AUX LOGIQUES EN RÉALITÉ COMPLÉMENTAIRES

245. Cette partie recherche à démontrer que le droit à coopérer est un élément complémentaire au concept de souveraineté diffuse. Cette complémentarité peut être mise en avant en éclaircissant les rapports entre la diplomatie et la coopération internationale. La recherche partira de l'hypothèse qu'il s'agit de deux compétences « cousines » mais différentes. En d'autres termes elles ne traitent pas de la même chose, mais appartiennent toutes les deux à la famille des relations extérieures.

246. Cette hypothèse connaît une première confirmation dans les analyses de Robert Lafore[308], lequel aborde directement le rapport entre la souveraineté et la coopération internationale. En effet il considère, d'une part, que la coopération internationale est compatible à la souveraineté interne en s'appuyant sur les évolutions du droit en la matière et, d'autre part, qu'elle ne porte pas atteinte à la souveraineté internationale, car la coopération internationale ne rentre pas dans le champ du droit international public. Nous reprendrons principalement le deuxième argument, car le premier rejoint en partie les éléments sur les fondements spécifiques[309] de la partie précédente. La coopération internationale ne rentre pas dans le champ du droit international public, car le principe d'unité de l'État ne s'oppose pas aux accords internationaux. Il estime que les collectivités territoriales ne sont pas soumises au droit international et que ces accords sont de droit privé et interne[310]. Cette thèse est confirmée par les écrits de P.M Dupuy[311] lequel estime qu'il s'agit d'accord de « bas niveau » se soustrayant au droit international. M. Woehrling[312] considère quant à lui que les relations entre collectivités infra-étatiques n'engagent en rien la souveraineté de l'État, et que le contenu matériel des accords noués entre collectivités infra-étatiques échappe au champ d'application du droit international public.

247. Ces arguments démontrent que la coopération internationale des collectivités territoriales est une compétence différente de la compétence internationale étatique. Ces deux compétences se ressemblent par la forme, mais se distinguent dans la matière. La coopération in-

---

[308] R.Lafore, *L'action à l'étranger des collectivités locales*, Revue de droit public, 1988, p.777 et s.
[309] Voir p.69 et s.
[310] Voir aussi B.Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État : contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, thèse, Lille, 1993.
[311] P.M Dupuy, *Droit international public*, 6éme édition, Dalloz 2002,p.258; P.M Dupuy, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, Annuaire français de droit international, 1977, p.849.
[312] J-M Woehrling, *les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional*, OCDE, 1977.

ternationale est en réalité « *une manière d'être*[313] » des collectivités territoriales évoluées, elle est la marque du principe de subsidiarité. Les collectivités territoriales par la coopération internationale n'empiètent pas sur la souveraineté de l'État, mais apparaît dans leur pluralisme et dans leur manière d'être. La coopération internationale complète l'action de l'État décentralisé. L'action internationale renforce l'État et la souveraineté diffuse, dans une logique de développement rhizomique. La coopération internationale est la marque d'un État décentralisé en plein épanouissement. La coopération internationale est le signe d'un développement avancé des institutions publiques. Il est donc possible de conclure que le droit à coopérer apparaît comme compatible avec une souveraineté diffuse. Quel est alors le contenu de ce droit à coopérer ?

SECTION 2 :
LE DROIT À COOPÉRER :
CHAMP DE LA COOPÉRATION TERRITORIALE

248. Cette section est l'aboutissement du raisonnement entrepris dans le titre I. En se fondant sur les conclusions déjà obtenues, elle va permettre de mettre en évidence l'étendue et les limites de l'action internationale. Cette section part donc de l'hypothèse que la coopération internationale est une compétence à part entière qui donne naissance à un droit à coopérer, soit sous l'impulsion des collectivités territoriales, soit sous l'impulsion des États, compatible avec la notion de souveraineté diffuse.

249. Dans cette logique il ressort que le champ de la coopération internationale est déterminé principalement par la notion d'affaires locales ou d'intérêt local. Le concept d'intérêt local qui reste difficile à définir sera abordé à travers la jurisprudence en matière de coopération internationale, et les textes concernant la coopération internationale. Cette analyse dégage-

[313] Voir F.Fournié Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou, thèse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 2004, et cours de Jean Arnaud Mazéres, *introduction au droit des collectivités locales* , dispensé au DESS administration locale de Toulouse: « *La décentralisation est un système dans lequel s'établit un équilibre entre des éléments d'autonomie et la présence d'élément garantissant l'unité de l'État, par le contrôle. Le contrôle n'est pas une limite à la décentralisation. Le contrôle, c'est un élément substantiel de la décentralisation. Equilibre entre éléments de pluralisme et d'unité. D'après le doyen Maurice Hauriou «L'État a deux manière d'être, il a la manière d'être qu'est la centralisation et la manière d'être qu'est la décentralisation » « Les collectivités locales sont autres que l'État » Elle équilibre l'unité avec la pluralité des collectivités locales, l'État organise que les collectivités locales sont autres que lui, et ceci fait que c'est une manière d'être de l'État. C'est un pluralisme octroyé. L'État pour contenir le pluralisme doit organiser le pluralisme »*

ra, d'une part, l'étendue du droit à coopérer autour du concept d'intérêt local extraterritorial et, d'autre part, les limites de l'action internationale.

§1 - L'ÉTENDUE DU DROIT À COOPÉRER : UN CHAMP DÉFINI PAR LA NOTION D'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL

250. L'étendue du droit à coopérer doit être envisagée différemment selon qu'il est mise en œuvre sous l'impulsion locale ou sous l'impulsion étatique. En effet la coopération internationale sous l'impulsion des collectivités territoriales connaît un champ plus strict que sous l'impulsion des États.

I] LE CHAMP VARIABLE DE LA NOTION D'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE

251. Dans l'hypothèse de la coopération sous l'impulsion étatique le problème du champ du droit à coopérer est abordé dans les traités interétatiques. En effet les règles de coopération sont négociées entre les États à travers un traité international. Dès lors, les États peuvent prévoir à leur guise l'étendue du droit à coopérer, la seule limite à la négociation est la constitution. C'est-à-dire que la France ne peut pas conclure un traité en matière de coopération internationale des collectivités territoriales qui porte atteinte à la souveraineté nationale, ou qui délègue des pouvoirs des organes exécutifs ou parlementaires aux collectivités territoriales. En revanche le traité étant supérieur à la loi, les États peuvent prévoir un droit à coopérer plus large que le champ du droit à coopérer sous l'impulsion des collectivités territoriales, mais aussi plus restreint. Toutefois la négociation de ce droit ne peut aller à l'encontre des dispositions prévues dans la convention-cadre de Madrid et les protocoles additionnels de 1995 et 1998.
252. Le champ de la coopération internationale dans la coopération sous l'impulsion étatique a donc une définition variable, toutefois la notion est définissable au regard des traités déjà signés par la France. Ces traités font ressortir un champ extrêmement proche de la coopération sous l'impulsion locale souvent défini de manière précise.
253. Ainsi le traité de Bayonne[314] précise que « *les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière peuvent entreprendre des actions de coopération transfrontalière lorsque l'objet de*

[314] Voir Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, J.O n° 85 du 11 avril 1997 page 5507.

cette coopération est, en vertu du droit interne de chacune des Parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale et lorsqu'il existe entre elles un intérêt commun. La conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales - ci-après dénommées conventions - constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité. » Ce traité aborde le champ de l'action internationale de manière différente que dans la coopération sous l'impulsion locale. En effet il ne reprend pas le critère « d'une action répondant à un besoin de la population », mais un nouveau critère apparaît, celui de l'intérêt commun. Ces critères restent très proches l'un de l'autre, cependant le critère de l'intérêt commun est plus large que le critère du besoin de la population. En effet l'intérêt commun de deux collectivités transfrontalières peut ne pas comprendre les besoins de la population d'une collectivité territoriale.

254. Le traité de Karlsruhe[315] aborde le champ de l'action internationale sous le même angle que le traité de Bayonne. Il précise pour sa part, l'objet des conventions internationales en ces termes : « *L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique dans le droit interne de chaque Partie* ». L'objet des conventions repose comme dans la convention de Bayonne sur l'intérêt commun des deux collectivités territoriales. Cet objet donne naissance à un nouvel intérêt général local, l'intérêt local extraterritorial. Le traité prévoit aussi des limites qui sont identiques aux limites de la coopération sous l'impulsion locale. C'est-à-dire le respect des engagements internationaux, la politique

Décret no 95-261 du 3 mars 1995 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Foix le 21 octobre 1994 (1) J.O n° 59 du 10 mars 1995 page 3763.

[315] Décret no 2001-549 du 20 juin 2001 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, signé à Bâle le 21 septembre 2000 ; Article 1er 1. Les Parties instituent une Commission intergouvernementale pour le Rhin Supérieur (ci-après « la Commission ») chargée de promouvoir la coopération transfrontalière. 2. Le présent Accord n'affecte en rien l'activité des organismes existants ou à créer en vertu d'accords internationaux. 3. Le présent Accord n'affecte ni la nature ni l'ampleur des compétences des autorités régionales dans le domaine de la coopération transfrontalière, telles qu'elles sont réglées dans l'ordre juridique interne respectif des Parties, J.O n° 11 du 14 janvier 2000 page 672.

étrangère des États, et les compétences de droit interne[316]. Il en est de même pour le futur traité de Belgique[317]

255. Le traité de Rome[318] est pour sa part beaucoup plus précis dans la définition du champ de la coopération internationale, l'article 3 dispose que « *Dans le respect du droit national et des engagements internationaux de chacune des Parties contractantes ainsi que dans les limites des compétences qui sont reconnues en droit national aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent conclure des accords et arrangements de coopération transfrontalière dans les domaines suivants : - le développement urbain et régional ; - les transports et les communications ; - l'énergie ; - la protection de l'environnement ; - le traitement des déchets ; la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épura-*

[316] Traité de Karlsruhe: « Article 2 Champ d'application (1) Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants : 1. En République fédérale d'Allemagne : a) Dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes et aux << Landkreise >> ; b) Dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux << Verbandsgemeinden >>, aux << Landkreise >>, et au << Bezirksverband Pfalz >> ; c) En Sarre, aux communes, aux << Landkreise >> et au << Stadtverband Saarbrucken >>, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes ; 2. 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 ; 3. 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 ; 4. Dans la Confédération suisse : a) Dans le canton de Soleure, aux communes et aux districts ; b) Dans le canton de Bâle-Ville, aux communes ; c) Dans le canton de Bâle-Campagne, aux communes ; d) Dans le canton d'Argovie, aux communes ; e) Dans le canton du Jura, aux communes et aux districts, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes ; (2) Les Lander mentionnés au paragraphe 1, no 1 ci-dessus, et les cantons mentionnés au paragraphe 1, no 4 ci-dessus, peuvent aussi, conformément au présent Accord, conclure entre eux ainsi qu'avec les collectivités territoriales et organismes publics locaux, mentionnés au paragraphe 1 du présent article , des conventions dépourvues de caractère de droit international et relatives à des projets de coopération transfrontalière, dans la mesure où ces projets relèvent de leurs compétences selon le droit interne et où ils ne contreviennent pas à la politique étrangère et, en particulier, aux engagements internationaux. (3) Les représentants de l'État dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Lander et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, les moyens de faciliter les initiatives entre les collectivités territoriales françaises, d'une part, et les Lander et les cantons, d'autre part, lorsque les différences de droit interne entre les États concernés en compromettent l'efficacité ; »

[317]Annexe du Projet de loi n°1331 assemblée nationale: Objet Le présent Accord a pour objet de préciser le cadre juridique relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux s'inscrivant dans l'ordre juridique des Parties, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et de leurs engagements internationaux. Article 2 Champ d'application (1) Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants: 1. Dans le Royaume de Belgique : a) Sur le territoire de la Région flamande :- aux provinces ;- aux communes ; - aux structures de coopération intercommunale; - aux régies provinciales et communales autonomes; - aux centres publics d'aide sociale; - aux associations fondées par un centre public d'aide sociale ; - aux polders et aux wateringues; b) Sur le territoire de la Région wallonne: - aux provinces; - aux communes ; - aux intercommunales; - aux régies provinciales et communales autonomes; - aux centres publics d'aide sociale; - aux associations fondées par un centre public d'aide sociale; c) Sur l'ensemble du territoire belge: - aux structures publiques de coopération intercommunale qui excèdent les limites territoriales des Régions. 2. En République française, à la région Champagne-Ardenne, à la région Lorraine, à la région Nord - Pas-de-Calais et à la région Picardie, 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.

[318] Voir Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993, J.O n° 5 du 6 janvier 1996 page 227.

tion ; - l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée;- la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles ; - l'hygiène et la santé;- la culture et le sport;- l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre; le développement économique et social; l'amélioration des structures agraires; le tourisme. La liste qui précède pourra être modifiée par un échange de notes entre les Parties contractantes. » Le champ de l'action apparaît à la fois plus précis et plus large que la coopération internationale sous l'impulsion locale. En effet la coopération internationale aborde des compétences spécifiques telles que l'énergie, l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle, qui ne font pas partie des compétences attribuées aux collectivités territoriales françaises. D'autres compétences sont abordées de manière très précises comme l'amélioration des structures agraires, le traitement des déchets, ou la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration les déchets, à l'inverse les autres compétences apparaissent très étendues notamment la protection de l'environnement, la culture, le sport ou le développement économique. Cette diversité dans la définition du champ d'action de la coopération internationale s'explique par une volonté d'adaptation de l'action aux besoins et aux problèmes transfrontaliers des régions concernées par l'accord. Ce champ adapté et adaptable démontre tout l'intérêt de la coopération internationale sous l'impulsion étatique.

256. Dès lors il apparaît que la notion d'intérêt local extraterritorial est fluctuante selon les traités, et qu'elle apparaît parfois plus large sous l'impulsion des États, que sous l'impulsion des collectivités territoriales. Cela peut s'expliquer par le fait que dans ce type de coopération les États contrôlent plus activement la coopération à travers la négociation du traité. Il convient désormais d'étudier l'étendue du droit à coopérer dans la coopération sous l'impulsion locale.

II] LE CHAMP STRICT DE LA NOTION D'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE

257. Dans la coopération sous l'impulsion locale, l'intérêt local extraterritorial s'est construit de manière pragmatique en fonction des évolutions de la décentralisation. Ainsi à travers la jurisprudence et les textes sont apparus peu à peu le champ d'action de la coopération internationale des collectivités territoriales. Il s'est bâti à la fois sur les fondements juridiques de la coopération internationale et sur le principe d'attribution des compétences aux collectivités territoriales

A] L'étendue du droit à coopérer au regard des fondements juridiques

258. Dans l'hypothèse de la coopération sous l'impulsion locale deux fondements juridiques permettent de définir l'intérêt local extraterritorial et ainsi de déterminer le champ des actions internationales. Ces fondements sont, d'une part, la clause générale de compétence[319] et, d'autre part, l'article L1115-1 du CGCT[320].
259. Il faut préciser que le premier fondement est opératoire pour la période antérieure à la loi du 6 février 1992, et offre les premiers éléments de définition de l'intérêt local extraterritorial, tandis que le deuxième fondement permet de dégager la définition actuelle de l'intérêt locale extraterritorial. Le passage d'une définition à une autre ne constitue pas une rupture, mais permet au contraire de dégager l'évolution historique du concept d'intérêt local extraterritorial.

a - La construction de l'intérêt local extraterritorial au regard de la clause générale de compétence.

260. Cette partie, qui part de l'hypothèse que la clause générale de compétence attribue une compétence de coopération internationale des collectivités territoriales[321], cherchera à déterminer dans ce cas d'espèce quel est le contenu de l'intérêt locale extraterritorial. L'intérêt de cette hypothèse est de mettre en évidence la construction progressive de l'intérêt local extraterritorial dans la période antérieure à la loi du 6 février 1992. Il appa-

[319] Voir p.52 et s.
[320] Voir p.87 et s.
[321] Voir p.52 et s.

raît que cette construction s'est faite au coup par coup par la jurisprudence, pour être ensuite fixée dans l'arrêt « Commune de Villeneuve-d'Ascq »[322].

1 - Le contenu du droit à coopérer au regard de la jurisprudence sur la clause générale de compétence

261. Le principe posé par la jurisprudence en matière de compétence générale déterminée par le conseil municipal repose sur le caractère d'intérêt public et sur le caractère d'intérêt communal de la compétence. L'intérêt public empêche les interventions dans le domaine privé et l'intérêt communal se réfère au besoin de la population, au développement général de la commune[323]. Cette première approche donne un début de contenu du droit à coopérer, toutefois les conditions apparaissent plus stricte au regard de la jurisprudence concernant l'action extérieure des collectivités territoriales. La jurisprudence en la matière est rare, ces arrêts concernent en général des aides accordées par la collectivité territoriale à une personne extérieure à son territoire ou d'envergure nationale. Certains arrêts ne sont pas liés à la coopération internationale, tandis que d'autres concernent directement la coopération internationale. Toutefois ils apportent tous des éléments de réponses permettant de déterminer le champ du droit à coopérer.

La jurisprudence concernant des personnes extérieures ou d'envergure nationale

262. Les premiers arrêts ne sont donc pas liés à la coopération internationale, mais ils attribuent une aide à une personne extérieure ou d'envergure nationale. C'est la cas notamment de l'arrêt du Conseil d'État en date du 2 août 1912 « Flornoy et autres »[324]. Dans cette affaire le Conseil municipal de Paris accorde par une délibération du 8 novembre 1909 une subvention de 5000 francs à la fédération des instituteurs et institutrices de France. Les sieurs Flornoy et autres demandent au Conseil d'État d'annuler la décision au motif que l'association bénéficiaire est une fédération nationale. Le Conseil d'État considère « *qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 14 avril. 1871, le conseil municipal de Paris ne peut s'occuper, à peine de nullité de ses délibérations, que des matières d'administration communal, telles qu'elles sont déterminées par les lois en vigueur sur les attributions municipales; Considérant que la délibération susvisée, en date du 8 novembre. 1909, par*

[322] Conseil d'État, Section, 28 juillet 1995, « Commune de Villeneuve d'Ascq », AJDA, 20 novembre 1995, p. 834.
[323] F.P Benoit, *les attributions générales*, Encyclopédie Dalloz, collectivités locales, 4012-14.
[324] Conseil d'État, 2août 1912, « Florney et autres », Commissaire du gouvernement Corneille, recueil p.918.

laquelle le conseil municipal de Paris a accordé à la fédération des amicales d'instituteurs et d'institutrices de France une subvention de 5000 francs, pour lui ***permettre d'intenter des procès sur l'ensemble du territoire contre les auteurs d'un document contenant certaines imputations contre les instituteurs publics, ne peut être regardée comme portant sur un objet de la nature de ceux que prévoit l'article précité de la loi du 14 avril. 1871****; »* (illégale) Cet arrêt limite l'action extérieure de la collectivité car la subvention doit permettre d'agir sur l'ensemble du territoire national. Une telle action ne rentre pas dans le cadre de l'intérêt communal. L'arrêt permet donc de conclure par un raisonnement *a contrario* que l'action à l'extérieure doit avoir un intérêt lié au territoire de la collectivité. Cette analyse se trouve confirmée dans un arrêt du 5 décembre 1941[325]. En effet l'arrêt « Sieur Rousteau » du Conseil d'État concernait une délibération en date du 25 juillet 1938, de la ville de Nantes, accordant une subvention à l'Union départementale des syndicats ouvriers de la Loire-inférieure. Monsieur Rouseau, secrétaire du groupement de défense des contribuables, saisit alors le Conseil d'État pour faire annuler la décision de rejet demandant l'annulation de la délibération du conseil municipal de Nantes. Le Conseil d'État considère que : *« la subvention dont la légalité est contestée a été allouée par le conseil municipal de Nantes à l'Union départementale des syndicats ouvriers de la Loire-inférieure, non pas en vue d'aider dans son fonctionnement normal et permanent, mais* ***à seule fin de lui permettre de faire face à des dépenses exceptionnelles occasionnées par le congrès national de la Confédération générale du travail, qui devait se tenir dans la ville;*** *qu'il est constant que cette manifestation devait provoquer la venue et le séjour à Nantes d'un nombre important de congressistes;* ***qu'elle présentait à cet égard un caractère d'utilité communale*** *; que, dès lors, le sieur Rousteau n'est pas fondé à soutenir que le préfet de la Loire-inférieure a commis un excès de pouvoir en refusant de déclarer nulle de droit la délibération du conseil municipal allouant à l'Union départementale une subvention de 10.000 francs en vue de faciliter l'organisation dudit congrès;…(Rejet) ».* Cet arrêt affirme que la subvention attribuée à une personne d'envergure nationale a le caractère d'utilité communale car elle a des conséquences sur le territoire de la commune. Ces deux arrêts permettent d'affirmer que les subventions attribuées à une personne extérieure au territoire doivent avoir un lien avec le territoire de la collectivité pour être légale.

[325] Conseil d'État, 5 décembre 1941, sieur Rousteau, commissaire de gouvernement Léonard, recueil p.206.

263. Ce principe est confirmé dans un troisième arrêt en date du 11 juin 1997, « département de l'Oise »[326]. Cette affaire concerne une délibération du conseil général de l'Oise attribuant une subvention de 150 000 francs à « l'association pour Colombey-les-deux-églises » pour le financement de travaux de rénovation de la commune de Colombey-les-deux-églises. La commune de Breteuil ayant qualité de contribuable départemental attaque la décision au motif qu'elle a sollicité en vain l'attribution de subvention pour des travaux de rénovation sur son territoire et que la commune de Colombey-les-deux-églises est située à l'extérieur du département de l'Oise. Le Conseil d'État annule la décision au motif que : « *Considérant qu'aux termes de l'article 23 de la loi du 2 mars 1982 : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département »; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'association pour Colombey-les-Deux-Églises à laquelle le conseil général de l'Oise a décidé d'allouer une subvention de 150 000 F a pour objet la restauration du village de Colombey-les-Deux-Églises situé en Haute-Marne ;* ***qu'en l'absence, entre le département de l'Oise et la commune de Colombey-les-Deux-Églises, d'un lien particulier qui serait de nature à justifier la participation de ce département à une telle opération, celle-ci ne saurait être regardée comme relevant d'un intérêt départemental pour le département de l'Oise;*** *qu'il suit de là que le département de l'Oise n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Amiens a annulé la délibération du 17 juin 1994; ... ».* Cet arrêt réaffirme le lien entre la décision d'attribution de l'aide et le territoire de la collectivité territoriale. En effet, cette commune est située dans un département voisin du département de l'Oise, il n'y a donc pas de lien territorial entre le conseil général et l'intérêt défendu par l'association pour la commune de Colombey-les-deux-églises. Cette analyse se retrouve dans les conclusions du Commissaire de gouvernement en ces termes : « *les seuls exemples où vous acceptez le financement d'actions extérieurs à la collectivité sont ceux où existe un lien privilégié entre cette action et la collectivité dispensatrice des crédits »*[327].

264. Ce principe connaît toutefois des nuances qu'il faut souligner. En effet un avis du Conseil d'État du 5 avril 1950 relatif à la délibération du Conseil général de la Loire- inférieure allouant une subvention aux facultés catholiques de l'Ouest relève que : *« Les limites territoriales des collectivités locales ne constituent pas nécessairement la limite de l'intérêt de*

[326] Conseil d'État, 11 juin 1997, Département de l'Oise, commissaire du gouvernement M.Touvet, RFDA 13 (5) septembre-octobre 1997,p.948.
[327] Conseil d'État, 11 juin 1997, Département de l'Oise, commissaire du gouvernement M.Touvet, RFDA 13 (5) septembre-octobre 1997, p.949.

ces collectivités »[328]. Cet avis permet de penser que dans certaines hypothèses l'intérêt local se situe à l'extérieur du territoire de la collectivité. Cela se retrouve dans l'arrêt du Conseil d'État du 6 mars 1981[329] qui concerne la ville de Dijon. La ville prévoit de se doter d'un périphérique dont une partie du tracé se situe en partie sur la commune voisine de Talant. L'association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte opposée à ce projet demande l'annulation de la déclaration d'utilité publique concernant le périphérique. Le conseil d'État considère qu'aucune « *disposition de la loi ou de règlement ne fait obstacle à ce que la* ***création d'une voie publique par une commune sur le territoire d'une autre commune soit déclarée d'utilité publique, même sans l'accord de cette dernière commune, s'il est constaté que la commune expropriante ne peut trouver sur son propre territoire des terrains présentant la même aptitude à recevoir l'ouvrage*** *; qu'il ressort des pièces versées au dossier que l'arrêté attaqué, par lequel le Préfet de la Côte-d'Or a déclaré d'utilité publique l'acquisition par la ville de Dijon de parcelles situées dans la commune de Talant en vue de la construction d'une section des boulevards périphériques a été pris en* ***tenant compte des inconvénients graves qu'aurait comportés le choix d'un tracé situé exclusivement sur le territoire de Dijon ;*** *que, dès lors, et alors même que le Conseil municipal de Talant aurait donné un avis défavorable à cette opération, l'arrêté attaqué n'est pas entaché d'illégalité de ce chef;* » Cet arrêt démontre que dans des hypothèses précisent l'intérêt de la commune peut se situer à l'extérieur du territoire, mais il faut souligner que lorsque l'intérêt de la commune est à l'extérieur du territoire, alors la décision a une influence importante sur les besoins de la population pour être légale. Il semble donc que la limite territoriale soit remplacée ou définie au regard des besoins de la population. Cette règle est confirmée dans d'autres décisions où l'action est à l'extérieur du territoire, notamment pour créer à l'extérieur du territoire un cimetière, une école en pleine aire, pour des captages d'eau, ou des colonies de vacances.[330] Il faut noter aussi que ces décisions sont possibles car la commune connaît une grande difficulté à agir sur son territoire pour mettre en place l'action. Ces jurisprudences confirment

[328]Voir Conseil d'État, section, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq, commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p.835.

[329] Conseil d'État, Section, 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte, n°00.120, recueil p.126; Revue administrative n°204, p.600, Conclusion Labetoulle; AJDA 1981, n°5 p. 264 ; Revue de droit public, 1981, n°6, p.1695.

[330] Voir Conseil d'État, 27 octobre 1948 commune de Livry-Gargan, recueil p.391; Conseil d'État, 28 juin 1950, commune de Choignet, recueil p.392; Conseil d'État, 10 février 1954, Miot, recueil p.808; Conseil d'État, 13 décembre 1967, Ville de Dreux, recueil p.487; Conseil d'État, 27 octobre 1978, commune de Livry-Gargan, recueil p.391; Conseil d'État, 28 juin 1950, commune de Choignet, recueil p.393.

l'analyse antérieure du principe de territorialité fondée sur un principe et des exceptions.[331]

265. Ces arrêts permettent donc d'éclaircir la notion d'intérêt communal dans les actions avec des personnes extérieures au territoire, il faut désormais se tourner vers la notion d'intérêt public avec des personnes d'envergure nationale. Dans cette seconde hypothèse la notion d'intérêt public peut être mis en avant par l'arrêt « commune de Bondy ». Il faut souligner que cet arrêt concerne, autant le concept d'intérêt public, que la notion d'intérêt local. Dans cet arrêt d'Assemblée plénière en date du 25 octobre 1957 la commune de Bondy par quatre délibérations alloue des subventions aux associations section de Bondy de la fédération nationale des déportés, de l'association familiale des femmes françaises, de l'association républicaine des anciens combattants et de l'Union nationale des vieux travailleurs de France. Suite à ces délibérations le Préfet de la Seine saisit le Conseil d'État au motif que ces délibérations ne sont pas d'intérêt communal. Sur ce le Conseil d'État considère « *qu'il résulte de l'instruction et que le préfet de la Seine reconnaît dans ses observations que les sections de Bondy de la Fédération nationale des déportés, internés, résistants et patriotes, de l'Association familiale des femmes françaises, de l'Association Républicaine des anciens combattants et de l'Union nationale des vieux travailleurs de France* ***ont pour objet principal une action sur le plan social; que les subventions allouées à ces organismes par le Conseil municipal de Bondy, qui a, d'ailleurs, attribué des subventions comparables aux sections locales d'autres associations, étaient destinées à soutenir cette action sociale sur le plan communal; que le but ainsi recherché par le conseil municipal a un intérêt communal ;****que, dès lors, c'est en méconnaissance.(légale).* Cet arrêt admet la légalité des subventions car ces dernières ont une finalité sociale sur le plan communal. Dès lors la finalité sociale apparaît comme un critère de l'intérêt public dans l'octroi d'une subvention à une personne d'envergure nationale. De plus cet arrêt rappel l'importance du lien avec le territoire en soulignant que l'action sociale s'effectue sur le plan communal. Il est légitime, au regard des jurisprudences antérieures de penser que si l'action n'avait pas eu lieu sur le plan communale elle aurait été illégale. Cet arrêt a donc un double intérêt, en apportant des réponses à la notion d'intérêt public et d'intérêt communal dans les actions avec des personnes d'envergure nationale.

266. De plus l'action sociale avec des personnes d'envergure nationale doit aussi rester neutre comme le souligne l'arrêt du Conseil d'État en date du 20 novembre 1985 « commune d'Aigues Mortes ». Les faits de l'arrêt concernent la Commune

[331] Voir p.88 et s.

d'Aigues Mortes qui décide dans une délibération en date du 6 juillet 1983 de verser 5000 francs à la souscription organisée par le syndicat CGT des salariés pour le maintient du personnel en grève. Suite à cette délibération le Préfet décide de saisir le Tribunal administratif de Montpellier. Après un pourvoi en cassation le Conseil d'État considère « ***qu'il n'appartient pas au conseil municipal, chargé par l'article L. 121-6 du Code des Communes, de régler par ses délibérations les affaires de la commune», d'intervenir dans un conflit collectif du travail en apportant son soutien financier à l'une des parties en litige;*** *qu'une telle intervention n'entre pas davantage dans les prévisions de l'article 5 de 1a loi du 2 mars 1982 qui autorise les communes , sous certaines conditions, à mener des actions pour favoriser le développement économique ou pour aider des entreprises en difficulté; que, par suite, la commune d'Aigues-Mortes n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a prononcé l'annulation de la délibération susmentionnée; »* Cet arrêt est intéressant car il amène le critère de la neutralité dans les actions avec des personnes d'envergure nationale. En effet, l'action sociale ne peut avoir une connotation politique, mais doit au contraire rester neutre. Cela se retrouve aussi dans l'arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 1994, « président du conseil général du territoire de Belfort[332] ».

267. A ce stade il est possible de conclure que l'intervention des collectivités territoriales avec une personne extérieure à son territoire ou une personne d'envergure nationale doit être d'intérêt communal en lien avec son territoire ou avec sa population, que l'intérêt public peut être de nature sociale, et que l'action doit être neutre. Ces premiers critères peuvent être affinés par l'analyse de la jurisprudence concernant directement la coopération internationale.

La jurisprudence concernant directement la coopération internationale

268. La jurisprudence en la matière s'oriente dans un premier temps dans le même sens que les arrêts précédents, toutefois les dernières ouvrent des perspectives d'évolution. Le premier arrêt en matière de coopération internationale date du 16 juillet 1941 à travers la décision du Conseil d'État « *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville »*[333]. Il ressort

[332] Recueil p.190.
[333] Conseil d'État, 16 juillet 1941, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, commissaire du gouvernement M.Parodi, recueil p. 132.

de l'arrêt qu'une délibération en date du 7 mai 1938 du conseil municipal de Goussainville accorde une subvention de 300 francs, en vue de l'achat d'une voiture ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine. Cette décision connaît l'opposition du Syndicat de défense des contribuables de Goussainville qui demande l'annulation de la décision. Le Conseil d'État reçoit favorablement leur demande en estimant que : *« la subvention votée par le conseil municipal de Goussainville par sa délibération du 7 mai 1938, « en vue de l'achat d'une voiture d'ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine »,* ***ne présentait aucun caractère d'utilité communal*** *; qu'ainsi le conseil municipal* ***étant sorti de ses attributions légales****, c'est contrairement aux dispositions de l'article 63 de la loi du 5 avril 1884 que le préfet de Seine et Oise n'a pas déclaré nulle de droit ladite délibération ;… »* Le Conseil d'État est très strict dans cette décision en décidant d'annuler la délibération. En effet il souligne que le conseil municipal sort de ses attributions légales. Cette décision condamne ce genre d'intervention dans la logique des critères déjà évoqués. En effet l'Espagne républicaine n'a pas de lien avec la commune de Goussainville et la décision n'a aucune conséquence sur le territoire de la collectivité. De plus la décision date de 1938 en pleine guerre d'Espagne et prend parti pour le camp républicain. La décision a donc une forte connotation politique et ne répond aucunement au critère de la neutralité. Dès lors, au regard de la jurisprudence de l'époque, d'une décentralisation encore peu développée et d'une coopération internationale encore inexistante, cette décision semble logique et peu discutable. Elle s'inscrit dans la jurisprudence déjà évoquée.

269. Les décisions suivantes en la matière datent des années 80 et concernent toutes des faits similaires. Ces décisions confirment l'importance des critères déjà évoqués et le principe de neutralité dans les interventions de coopération internationale. Ces affaires datent de 1987, elles concernent les conseils municipaux de plusieurs communes de la banlieue parisienne à direction communiste. Ces communes attribuent des subventions aux associations « un bateau pour le Nicaragua» et «93 Solidarité Nicaragua libre», en vue d'aider à affréter un bateau pour expédier au Nicaragua des aliments, des vêtements, des médicaments et toutes choses de nature à soutenir une population en grande difficulté et connaissant une guérilla anti-gouvernementale soutenue par l'administration américaine. Le Préfet défère l'ensemble des décisions au Tribunal administratif, ce dernier puis le Conseil d'État annule les décisions. Le tribunal administratif réaffirme avec fermeté dans le cadre de la coopération internationale les principes déjà évoqués dans la jurisprudence antérieure et précise leur portée. En effet les considérants de principe dans des termes identi-

ques aux deux décisions du Tribunal administratif de Paris en date du 28 octobre 1987[334] et du 16 décembre 1987[335] annulent les délibérations des communes : *« Considérant qu'il* ***ne résulte pas*** *de l'instruction et qu'il n'est d'ailleurs pas allégué que la subvention de 10 000 F votée par la délibération attaquée au bénéfice de l'association « Un bateau pour le Nicaragua»* ***soit destinée à la satisfaction d'un intérêt public apprécié dans le cadre territorial de la commune et en fonction des besoins des habitants de celle-ci*** *; que, par suite, le préfet, commissaire de la République du département de la Seine-Saint-Denis est fondé à soutenir que la délibération en cause est entachée de violation de l'art. L. 121-26 précité; qu'il y a lieu, dès lois, de l'annuler pour ce motif; »* Ce considérant reprend les critères déjà précisés tout en apportant des précisions de première importance en matière de coopération internationale. Le jugement réaffirme le principe du lien entre le territoire et l'action envisagée en précisant que l'intérêt public s'apprécie dans le cadre territorial de la commune. Cet apport permet de considérer que l'intérêt public dans le cadre de la coopération internationale se définit par rapport au territoire. Le tribunal ajoute que cet intérêt public se définit aussi en fonction des besoins des habitants. Il s'agit ici d'un nouveau critère lié à la population. Dès lors ces arrêts permettent d'affirmer par un raisonnement *a contrario* que la coopération internationale doit avoir un intérêt public lié au territoire de la collectivité et au besoin de la population. Ces principes peuvent être éclairés par la lecture des conclusions du commissaire de gouvernement Gérard Corouge. En effet le commissaire du gouvernement propose une définition inspirée du professeur Benoit[336] de l'intérêt local en ce sens : « *Les affaires de la commune peuvent être définies comme les affaires qui, dans le cadre territorial d'une commune et en fonction des besoins des habitants de cette commune, présentent un intérêt public. Prenons le premier terme de la définition : il interdit que le conseil municipal prenne des décisions dans des domaines qui intéressent un champ géographique ou politique étranger à celui de la commune (le conseil municipal ne saurait délibérer sur les affaires du département ni sur la politique spatiale de la France). Le second terme de la définition interdit que le conseil municipal prenne des décisions qui n'auraient aucune espèce de rapport avec les besoins des habitants de la commune. Cela exclut donc les décisions qui n'auraient de rapport qu'avec les besoins de personnes totalement étrangères à la commune et on retrouve le premier terme de la défi-*

[334] Tribunal administratif de Paris, 28 octobre 1987, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, commissaire du gouvernement M.Corouge, recueil p.489.
[335] Tribunal administratif de Paris, 16 décembre 1987, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, commissaire du gouvernement M.Corouge, Gazette du Palais, 26 avril 1988, p.302.
[336] Collectivités locales, Encyclopédie Dalloz

nition, savoir le cadre territorial. Cela exclut aussi que l'on puisse prendre en compte les seuls besoins de quelques citoyens de la commune au détriment des intérêts de tout le monde. Cet élément est évidemment très lié à la notion d'intérêt public : celui-ci prohibe par nature la décision d'inspiration politique. » Cet extrait des conclusions du commissaire du gouvernement éclaire la notion d'affaire locale dans le cadre de la coopération internationale et confirme les éléments déjà mis en avant. En effet l'action internationale doit avoir un rapport avec le territoire et répondre aux besoins de la population. Le commissaire du gouvernement rappelle aussi le critère de neutralité de la coopération internationale en considérant que les décisions des collectivités territoriales doivent être compatibles avec la politique étrangère de la France. Il précise à ce propos que la décision politique est la décision « *qui revient à une prise de position politique dépassant les limites de la compétence municipale, prise de position à vocation nationale, par exemple et l'on rejoint encore le premier terme de la définition du professeur Bénoit, savoir qu'en France la commune est la collectivité publique de base, que son champ territorial est par définition bien limité et qu'elle ne saurait intervenir dans tous les domaines qui intéressent l'État.* » Il s'agit ici d'une conception stricte mais claire de la décision politique, elle permet de bien distinguer la diplomatie, de la coopération internationale, l'une, est caractérisée par l'engagement politique national tandis que, l'autre, doit rester neutre par rapport à la diplomatie. Cette distinction confirme l'hypothèse soulevée dans la section précédente selon laquelle il s'agit de deux compétences cousines dans la forme mais différentes dans le fond[337]. Le critère politique n'a pas été retenu pas le tribunal administratif, en revanche ce critère devient le motif principal de cassation lorsque l'affaire arrive devant le Conseil d'État.

270. L'arrêt du Conseil d'État en date du 23 octobre 1989, « commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville »[338] précise à propos de cette affaire que : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'action entreprise par le comité national «un bateau pour le Nicaragua» et par le comité « 93 Solidarité Nicaragua libre », bien qu'avant pour but d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua, se fondait explicitement* , ***en la critiquant, sur l'attitude d'un État étranger à l'égard du Nicaragua et imputait aux interventions de cet État les difficultés économiques, sanitaires et sociales de la population du Nicaragua;*** *qu'ainsi, en accordant des subventions à ces comités, les conseils municipaux de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de*

[337] Voir p.129 et s.
[338] Voir recueil, p 209.

Romainville ont ***entendu prendre parti dans un conflit de nature politique;*** *que, dès lors, les communes de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que par les trois jugements attaqués en date du 28 octobre 1987, le tribunal administratif de Paris a annulé les délibérations susmentionnées; (rejet)* » Le Conseil d'État ne reprend pas les mêmes motifs que ceux du tribunal administratif, mais s'appuie principalement sur le caractère politique de la décision. Cet argument réaffirme le caractère de neutralité dans l'action internationale déjà pressenti dans la décision du 16 juillet 1941, syndicat de défense des contribuables de goussainville. Avec cette décision la neutralité de l'action devient un élément primordial dans la coopération internationale. Cet élément détermine la limite entre le droit à coopérer et la diplomatie.

271. Un dernier arrêt du 18 décembre 1991 complète les éléments permettant de déterminer le champ de la coopération internationale. Cet arrêt du Tribunal administratif de Saint Denis de la Réunion[339] concerne une délibération du 15 décembre 1990 du conseil municipal de la ville de Saint Denis de la réunion accordant un don de véhicules à hauteur de 100 000 francs à la ville de Diégo-Suarez située à Madagascar. Le tribunal annule la délibération au motif qu'elle excède la compétence de la collectivité. Il précise que : « *Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par cette initiative, la ville de Saint-Denis de la Réunion a entendu mener notamment une action dans le cadre de la coopération interrégionale avec une autre île de l'Océan Indien; qu'elle a donc* ***ainsi excédé sa compétence telle qu'elle est définie par l'article L. 121-26 susvisé du Code des communes****; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. Mario Lechat est fondé à demander l'annulation de la délibération attaquée* ; » Cet arrêt est surprenant au regard des autres décisions déjà analysées, car il n'évoque ni le critère du territoire, ni la population, ni la neutralité, ni le manque d'intérêt public mais simplement que la délibération ne rentre pas dans le cadre des compétences des collectivités territoriales. Toutefois il semble au regard des faits, que les critères de lien avec le territoire de la collectivité ou de besoin de la population ne sont pas remplis par la délibération de la commune de Saint-Denis. Le critère de la neutralité politique semble quant à lui respecté. Mais il est possible de considérer simplement que le Tribunal administratif condamne l'aide humanitaire comme domaine d'intervention dans la coopération internationale. L'aide humanitaire ne rentrerait pas dans le champ d'action de la coopération internationale. Cette décision reste discutable au

[339] Tribunal Administratif de Saint Denis de la Réunion, 18 décembre 1991, M.Mario Lechatc/ Maire de la commune de Saint-Denis, LPA, 21 juin 1993-N°74-5.

regard des dernières évolutions[340] en matière de coopération internationale, il est probable qu'une telle intervention puisse rentrer dans le champ de la coopération internationale à l'heure actuelle. En effet la circulaire du 20 avril 2001[341] prévoit qu'en raison de l'urgence, une action de coopération peut être engagée par une collectivité territoriale dans un but humanitaire (suite à une catastrophe naturelle) sans qu'au préalable une convention ait pu être établie. Ces interventions humanitaires d'urgences, si elles doivent se poursuivre, devront rentrer dans le droit commun conventionnel de l'article L1115-1, soit au titre d'une compétence d'attribution, soit de la clause générale de compétence. Les analyses sur l'action humanitaire seront reprises plus en profondeur dans le dernier chapitre et démontreront que l'action humanitaire d'urgence est devenue un domaine d'intervention à part entière[342].

272. Toutefois à ce stade et au regard des jurisprudences évoquées il est possible de conclure que le droit à coopérer doit être compatible avec la politique étrangère de la France, correspondre à un besoin de la population locale, avoir un lien avec le territoire de la commune, et un intérêt public, et que l'aide humanitaire non urgente ne fait pas partie du champ d'action de la coopération internationale des collectivités territoriales. Ces critères permettent d'envisager le champ de la coopération internationale. Il apparaît comme très encadré par la jurisprudence et des différences apparaissent entre le champ d'action de la coopération et la compétence diplomatique de l'État. Ces analyses se trouvent confirmées dans la décision importante de Conseil d'État « commune de Villeneuve d'Ascq ».

[340] Loi du 6 février 1992 Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre- mer, nor : INTX0000028L, article 42 et 43.

[341] Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieure Ministère des affaires étrangères, p.8

[342] Voir p.438 et s.

2 - Le contenu du droit à coopérer au regard de la jurisprudence « Villeneuve d'Ascq »

273. La coopération internationale a trouvé une consécration jurisprudentielle dans l'arrêt de Section « Commune de Villeneuve-d'Ascq »[343]. Les faits de l'arrêt sont similaires à ceux déjà évoqués précédemment, il s'agit d'une délibération du conseil municipal de Villeneuve-d'ascq en date du 19 juin 1990 organisant les modalités d'attribution d'une bourse mensuelle de 5000 francs durant trois ans à deux étudiants étrangers. Suite à cette décision le préfet du Nord défère la décision devant le tribunal administratif de Lille. Ce dernier par un jugement du 4 juillet 1991 annule la délibération du conseil municipal. La mairie décide alors de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État qui entend favorablement leur demande en annulant le jugement du tribunal administratif de Lille et en rejetant le déféré préfectoral.

274. Cette affaire connaît une portée juridique en matière de coopération internationale importante au regard des conclusions du commissaire du gouvernement. Après avoir rappeler les règles de répartition des compétences fondées sur les attributions légales de compétences ou sur la clause générale de compétence, le commissaire du gouvernement examine la notion d'intérêt local au regard de la clause générale de compétence. Il dégage alors trois critères de la notion d'intérêt local qui sont l'intérêt public, une action répondant à un besoin de la population, et la neutralité de l'action. Il explicite les trois critères en précisant leur contenu. L'intérêt public tout d'abord s'oppose à une intervention dans le secteur privé. Ensuite l'intervention répondant à un besoin avec la population est dégagée par rapport au territoire. L'action doit avoir des conséquences sur le territoire de la collectivité. Cette condition est la plus variable, car elle est déterminée au cas par cas et les liens avec le territoire peuvent être distendus. Par conséquent le besoin pour la population signifie que l'intervention doit avoir un intérêt plus ou moins direct pour la population locale. Le commissaire rappelle enfin le principe de neutralité de l'action internationale. Le commissaire conclut *« en l'état de la jurisprudence, une commune ne peut agir sur le fondement du premier alinéa de l'article L121-26 de Code des communes que s'il existe un intérêt public répondant directement aux besoins de la population et que si elle respecte une neutralité dans l'action* ». Il poursuit en considérant que la délibération de la commune de

[343] Conseil d'État, section, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq, commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p.834 ; voir aussi les grands arrêts de la décentralisation n°64, 2eme édition.

« Villeneuve-d'Ascq » ne remplit pas les critères. Il rejette les arguments de la commune, car ils se fondent principalement sur l'aide au développement à la Roumanie. Il considère ensuite que l'aide internationale est par nature contraire à l'article L121-6 du Code des communes car elle ne remplit pas le critère de la neutralité et empiète sur la compétence diplomatique de l'État. Mais il admet deux types d'intervention humanitaire par les collectivités territoriales. Ainsi seraient légales les aides attribuées à des associations locales ou des sections locales d'associations nationales apportant une aide humanitaire et il reconnaît aussi la légalité d'une convention avec une collectivité étrangère au titre de l'article L1115-1 du Code général des collectivités territoriales apportant une aide dans les limites de ses compétences et dans le respect des compétences propres de l'État, de ses engagement internationaux. Ces deux possibilités ne rentrent pas selon le commissaire du gouvernement dans la cadre de l'action de « Villeneuve-d'Ascq », car cette action est antérieure à la loi de 1992 et donc elle ne peut pas bénéficier de la nouvelle loi. Le commissaire conclut donc à l'illégalité de la délibération.

275. Le Conseil d'État s'oppose aux conclusions du commissaire de gouvernement en considérant que l'action est légale tout en retenant les critères mis en avant par ce dernier. L'arrêt en question estime qu'aux *« termes de l'article 121-6 du Code des communes , « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune et qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 51 de la 'loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur susvisé «les collectivités territoriales et toutes personnes morales de droit public ou privé peuvent instituer des aides spécifiques, notamment pour la* ***mise en oeuvre de programmes de formation professionnelle****»; Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par la délibération contestée en date du 19 juin 1990, le conseil municipal de la commune de Villeneuve-d'Ascq a décidé d'allouer à deux étudiants étrangers une bourse mensuelle d'un montant de 5 000 francs pour une durée de trois ans afin de leur permettre de préparer un doctorat dans le domaine des «techniques de pointe » au sein d'un laboratoire de l'université des sciences et techniques de Lille; Considérant, en premier lieu, que lesdites bourses étaient destinées à des étudiants originaires de deux villes de Roumanie et de Pologne jumelées avec la commune de Villeneuve-d'Ascq, et* ***issus d'établissements universitaires entretenant eux-mêmes des relations de coopération avec l'université des sciences et techniques de Lille, dont le siège est implanté sur le territoire de la commune de Villeneuve-d'Ascq et qui avait donné son agrément audit projet****; Considérant, en second lieu, qu'il ressort des motifs de la délibération contestée que le conseil municipal a entendu faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de certaines techniques*

avancées, ***dans le but d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises situés tant sur le territoire de Villeneuve-d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants bénéficiant desdites bourses****; Considérant, enfin, qu'il* ***n'est ni établi ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend de caractère politique favorisant l'accueil d'étudiants de deux États étrangers****, dont la venue en France restait au demeurant subordonnée à l'obtention des autorisations administratives exigées pour l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire national; Considérant que les circonstances sus analysées conféraient à l'objet de la délibération* ***contestée un caractère d'intérêt communal;*** *que; dès lors; le conseil municipal était compétent pour prendre la délibération contestée sur le fondement des dispositions combinées de l'article L.121-6 du Code des communes et l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Villeneuve-d'Ascq est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Villeneuve-d'Ascq en date du 19 juin 1990; »* L'arrêt ne reprend pas explicitement les trois conditions, mais analyse la délibération au regard de ces critères. En effet la délibération est d'intérêt public car elle rentre dans le cadre de la formation professionnelle. Ensuite elle répond à un besoin de la population car elle s'inscrit dans la coopération universitaire de la commune de Villeneuve-d'Ascq. Elle a un lien avec le territoire de la collectivité, car les étudiants sont dans la commune de Villeneuve-d'Ascq, et elle a un objectif de développement économique en favorisant le rapprochement des projets de développement. Enfin la décision est neutre politiquement, car elle n'est point en interférence avec la politique diplomatique de l'État. Cette décision est de première importance en matière de coopération internationale car elle définit le champ de la coopération, tout en ne censurant pas l'action entreprise. Elle permet d'affirmer que le champ du droit à coopérer doit s'inscrire dans le cadre de l'intérêt public, pour un besoin de la population et dans la neutralité politique. Ces critères donnent un contenu défini de manière positive du droit à coopérer et mettent en évidence les différences notables avec l'action diplomatique de l'État. Cette conclusion confirme de manière définitive qu'il s'agit de deux compétences différentes ayant seulement en commun le caractère international. La limite de fond entre les deux compétences résulte principalement dans le critère de neutralité de l'action.

276. Ces analyses se trouvent confirmées dans la circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée[344]. En effet les motifs de la circulaire reprennent l'arrêt Villeneuve-d'Ascq, et le contenu souligne les critères déjà énoncés. Cela confirme l'importance de ces critères dans la définition de droit à coopérer.

277. Le champ du droit à coopérer sur le fondement de la clause générale de compétence se définit donc par une action internationale d'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, qui répond à un besoin de la population. Ces critères se retrouvent-t-il après la loi du 6 février 1992 qui crée l'article L1115-1 du CGCT.

b - La consécration du droit à coopérer au regard de l'article L1115-1 (ancien L1112-1) du Code général des collectivités territoriales

278. L'article L1112-1 du CGCT (devenu l'article L1115-1, voir loi organique 2004-758, 29 juillet 2004, Article 1) issu de la loi du 6 février 1992 prévoit 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'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions. »* Cet article, qui attribue une compétence explicite en matière de coopération décentralisée aux collectivités territoriales, est analysé pour la première fois, à ma connaissance, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 13 mai 2004. Cet arrêt offre une interprétation actualisée de l'intérêt local extraterritorial en donnant une large portée à l'article L1115-1 du CGCT. Cet arrêt[345] intéressant à plusieurs aspects offre des éléments de réponses à la notion d'intérêt local extraterritorial.

279. Les éléments de faits débutent par une convention signée entre la région Picardie et le département de Zou au Bénin, visant à mettre en œuvre sur une durée de quatre ans, un programme de développement local. La région Picardie s'engage à assurer le financement du programme dans la limite des crédits votés annuellement par ses instances délibérantes, et ces crédits sont complétés à parité chaque année par l'État dans le cadre du contrat de plan État-région en date du 14 novembre 1996. Ces accords ont donné lieu au vote du

[344] Circulaire du 20 avril 2001 émise par le Ministère de l'intérieur et le Ministère des affaires étrangères portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, NOR/INT/B/01/00124/C.

[345] Cour administrative d'appel de Douai, 13 mai 2004, M.Eric Xc/Région Picardie-n°02DA00929.

chapitre 6922 du budget primitif de la région Picardie intitulée coopération décentralisée. Ces crédits sont relatifs à la mise en œuvre d'accords passés entre la région Picardie et le département du Zou au Bénin. M.Eric X conteste le bien fondé de ces décisions en se fondant sur l'article 3 alinéa de 2 de la Constitution. Il précise que cet article fait obstacle à ce qu'une région, dépourvue de la souveraineté nationale, puisse contracter avec une collectivité étrangère pour dépenser les deniers des contribuables régionaux. M.Eric X saisit alors le tribunal administratif d'Amiens, qui rejette sa requête par un jugement en date du 5 septembre 2002[346]. Cette décision est alors confirmée par la Cour administrative d'appel de Douai, nonobstant l'avis contraire de son Commissaire du gouvernement.

280. Les conclusions du Commissaire du gouvernement O.Yeznikian souligne que la décision en cause est issue d'un accord « *entre la région de Picardie et l'État dans le cadre du contrat de plan État-Région, signé le 6 mai 1994, pour la période 1994-1998 et semble-t-il prolongé sur ce point au moins jusqu'en 1999; qu'un accord de quatre ans signé entre la région et le département du Zou le 20 novembre 1995, et un accord cadre (signé le 28 août 1995) entre la région et une ONG française déjà reconnue au Bénin charge le CIDR de la mise en œuvre du programme sur le terrain, sous le contrôle du conseil régional. Par ailleurs, la commission permanente du conseil régional, dans sa séance permanente du 2 juin 1995, a validé définitivement les principes du programme et le budget prévisionnel sur quatre ans évalué à 12 000 000 F ainsi que la création d'une cellule de coordination en Picardie, dotée de moyens spécifiques, destinée à assurer le suivi constant du projet au Bénin et en Picardie. Le plan de financement associe en définitive 4 partenaires : l'État (ministère de la coopération : 2 MF ; contrat de plan : 2 MF), la caisse française de développement (3 MF), l'Europe (1 MF) et la Région (2 MF dans le cadre du contrat de plan et 2 MF en propre). Cette dernière couvre en fait un tiers des dépenses.* ».[347]

281. Le commissaire du gouvernement O.Yeznikian précise en outre « *S'il est exact que l'article L. 1111-2 ou L. 4221-1 du CGCT prévoit que le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique de la région, nous avons du mal à voir au cas d'espèce dans l'aide apportée par le conseil régional de Picardie au développement d'un département du Bénin l'intérêt régional de la région de Picardie elle-même. En tout cas cela ne semble pas ressortir suffisamment nettement des documents produits. Cela étant dit, nous ne remettons nullement en cause la réalité et la nécessité d'une telle aide*

[346] Jugement n°99595 du 5 septembre 2002-3éme chambre, voir «Feuillets du T.A-juri-picardie », n°11, mars 2003

[347] Conclusions du Commissaires du gouvernement Olivier Yeznikian.

sur un plan plus général. Il ne s'agit que d'un problème d'application de la loi. Vous pourrez voir sur ces questions notamment les conclusions de Rémy Schwartz (non suivies) dans l'affaire de la commune de Villeneuve d'Ascq (CE Sect 28/07/1995 p 324 et concl à l'AJDA 1995.834). »

282. Toutefois, la cour administrative ne retient pas les arguments présentés en rejetant la requête, au motif que la convention fondée sur l'article L1112-1 du CGCT à un intérêt régional, et que le conseil régional est compétent en la matière. Il précise exactement que *« Considérant que la région Picardie a pu, sur le* ***fondement de l'article L. 1112-1*** *précité, conclure une convention avec une collectivité territoriale de l'État du Bénin afin de mettre en oeuvre, avec l'aide de la France,* ***un programme de développement local*** *; qu'il ressort des pièces du dossier 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 ; que, dans ces conditions, et alors même que* ***ce projet n'aurait pas de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie, la délibération contestée revêt un intérêt régional****; qu'il s'ensuit que le conseil régional était* ***compétent pour la prendre sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 4221-1 et L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales;*** *Considérant que, comme il a été dit, la délibération attaquée a été prise en application de l'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 131 de la loi susvisée du 6 février 1992, par lequel le législateur a entendu permettre aux collectivités territoriales françaises d'apporter aux collectivités territoriales étrangères, après signature d'une convention soumise au contrôle de légalité,* ***une aide, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ;*** *qu'ainsi le moyen tiré d'une prétendue violation de l'alinéa 2 de l'article 3 de la Constitution en vertu duquel aucune section du peuple ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale est en tout état de cause inopérant; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande dirigée contre le chapitre 6922 du budget primitif de la région Picardie pour l'année 1999; »*

283. Ces deux considérants apportent de nombreux éléments nouveaux en la matière. Ils s'affirment en premier lieu que la région est compétente au regard de l'article L1112-1 et L 4221-1 sans faire référence à la clause générale de compétence comme dans les autres

arrêts cités et notamment « Villeneuve-d'ascq ». Ceci démontre une substitution des fondements de la coopération internationale et affirme toute la portée de l'article L1112-1 du CGCT. La clause générale de compétence qui était un moyen d'attribuer implicitement la compétence est remplacée par l'article L1112-1 qui attribue cette compétence de manière explicite.

284. L'arrêt fait ensuite référence à l'article L4221-1[348] du Code Général des compétences qui attribue compétence à la région en matière de développement économique. La référence à cet article démontre de la part de la cour administrative, la volonté de contrôler l'action de coopération au regard des compétences des collectivités territoriales. Ce contrôle rentre dans la logique de l'article L1112-1 que dispose que le champ de la coopération se limite aux compétences des collectivités territoriales, comme cela a été démontré dans la partie précédente. Dès lors la coopération internationale est légale lorsque les collectivités ont compétence en la matière et que l'action rentre dans le cadre d'une compétence attribuée. Cette logique explique pourquoi dans les décisions juridictionnelles, le juge fera toujours référence, d'une part, à l'article L1112-1 pour contrôler l'aptitude à agir et, d'autre part à un autre article pour contrôler le champ de la coopération. Le juge opère un double contrôle de compétence et d'objet du contrat, lorsque ces deux conditions sont légales, l'action rentre dans le cadre de l'intérêt local extraterritorial.

285. Ce contrôle est opéré aussi au regard des engagements internationaux de la France, comme le précise l'article L1112-1 du CGCT, cette référence permet d'une part de répondre aux arguments de M.X qui invoque l'article 3 de la constitution, mais aussi de contrôler la conformité de l'action au regard de la compétence internationale de l'État. Le juge recherche indirectement si l'action est conforme à l'action internationale de l'État ou contraire à ces intérêts. En l'espèce la compatibilité est évidente puisque l'action est financée en partie par l'État à travers les contrats de plan État-Région.

286. Il faut souligner aussi les apports de l'arrêt au regard des critères dégagés précédemment. Ces critères étaient les suivants : une action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin de la population de la collectivité locale et rattachable à une

[348]L4221-1 du CGCT - *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions.*

compétence locale. Il se retrouve pour la plupart, en effet l'action de coopération en l'espèce est une action internationale, elle concerne une collectivité territoriale, elle rentre dans le cadre de l'intérêt public, et se rattache à une compétence locale. En revanche une différence apparaît à propos du critère répondant à un besoin de la population de la collectivité. Ce critère était très présent dans les autres décisions et correspondait à un lien direct, à un besoin direct, tandis que dans cette décision le critère semble plus distendu. En effet la cour précise : « *qu'il ressort des pièces du dossier que ce projet doit donner l'occasion à un ensemble de partenaires locaux de la région Picardie » (…)* «*même que ce projet n'aurait pas de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie, la délibération contestée revêt un intérêt régional* » . La cour fait référence à la population juste à travers les partenaires économiques, mais souligne que les répercussions peuvent être indirectes. Le Cour reprend les critères du territoire et de la population mais l'interprète de manière souple, donnant ainsi une conception large de l'intérêt local extraterritorial. Ceci s'explique peut être, d'une part, par la référence à l'article L1112-1 qui donne plus de possibilité en matière internationale que la clause générale de compétence et, d'autre part, par la compétence de développement économique qui implique des éléments particuliers. La mise en œuvre de cette compétence s'adresse directement aux acteurs économiques de la région et non à la population, et cette compétence s'entend dans une politique de moyen terme justifiant des répercussions indirectes.

287. Ceci permettrait donc de conclure que le champ d'action de la coopération internationale est une action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité et rattachable à une compétence locale. Il reste donc pour clôturer l'analyse du champ de la coopération internationale à présenter les compétences des collectivités locales pour déterminer totalement le champ d'investigation de l'action internationale.

B] L'étendue du droit à coopérer au regard des compétences des collectivités territoriales

288. L'article L1115-1[349] 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* ». L'expression dans « les limites de leurs compétences » prise a contrario permet de conclure que l'étendue de leurs compétences détermine le champ d'action de la compétence internationale. Dès lors il convient de déterminer le champ du droit à coopérer au regard des compétences des collectivités territoriales. Ces compétences peuvent être déterminées soit par un transfère de compétence législatif, soit par la clause générale de compétence. Il faut préciser que la clause générale de compétence n'est plus ici le fondement attribuent la compétence internationale, mais un moyen d'étendre le champ d'action de la coopération dans des domaines qui ne sont pas prévues par la loi. Ainsi la clause générale de compétence est étudiée ici sous l'angle de la seconde hypothèse[350], en d'autres termes comme un moyen d'étendre le champ de la coopération internationale. Cette analyse permettra de mettre en avant le champ de l'intérêt local extraterritorial.

a - Le champ du droit à coopérer au regard des compétences transférées

289. Cette analyse s'effectuera en deux temps, d'abord par la présentation de la théorie des blocs de compétence et la présentation des compétences des collectivités territoriales, puis par la mise en concordance de ces compétences au regard de la coopération internationale.

1 - La théorie des blocs de compétences

290. La loi du 7 janvier 1983 entreprend une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales fondée sur un système pragmatique. Ce système est en rupture avec le principe de la clause générale de compétences. En effet la loi de 1983 ne se réfère pas à la notion d'affaires locales, mais précise à l'article 1 alinéa 1 que *« les collectivités locales règlent les affaires de leurs compétences »*, l'article 3 de la même loi dis-

[349] Inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004.
[350] Voir p.52 et s.

pose que *« la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont dévolues aux communes, aux département ou aux régions de telle sorte que chaque domaine ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité, soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions »*[351]. Ces textes posent le principe de la répartition en bloc de compétence. Cette approche rappelle les analyses de Jérôme Chapuisat dans sa thèse sur *« la notion d'affaires locales »*[352] qui soutenait l'idée de compétences locales attribuées par affectation. Il voit dans la loi de décentralisation de 1983 un modèle d'administration à trois secteurs : au centre, un vaste secteur d'administration générale et de coresponsabilité, divisible entre toutes les collectivités territoriales et donc de répartition interchangeable, au-dessus les attributions de souveraineté réservée à l'État en sa qualité de collectivité politique initiale et suprême, à côté enfin la fonction propre dévolue à la démocratie locale.[353]

291. Dans cette optique la loi de 1983 concerne uniquement le secteur central et pose le principe de bloc de compétences comme mode de répartition des compétences. Ainsi l'article 3 de la loi précise que les compétences doivent être affectées dans leur totalité à une seule collectivité dans le but d'éviter les doubles emplois, les empiètements, et les blocages. C'est d'abord une règle de bonne administration mettant en avant la responsabilité des collectivités locales.

292. Toutefois il est inévitable que dans certaines matières on ne puisse parvenir à un partage très rigide des compétences. De plus le principe des blocs de compétences n'est assorti d'aucune garantie ni même d'aucune modalité, il est donc aisé de la vider de son contenu potentiel. Ce manque de clarté permet à l'État de s'ériger en arbitre et de coordonner les collectivités territoriales.

293. J-P Lebreton reprend les analyses de Jérôme Chapuisat en ces termes : « *l'écart entre le principe et sa mise en œuvre est sensible ; non seulement il a fallu prendre en compte les interférences entre les attributions des différentes collectivités locales qui compliquent inévitablement certains processus de décision, mais surtout l'État n'abandonne jamais tout à fait les missions que le gouvernement prétend transférer : au nom de l'importance des enjeux, du souci de cohérence entre les différentes pratiques locales, voire de l'égalité*

[351] Voir l'article L1111-2 à L1111-7 du Code général des collectivités territoriales.
[352] Jérôme Chapuisat, *La notion d'affaires locales*, Paris, 1972.
[353] Jérôme Chapuisat, La répartition des compétences, commentaire de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, AJDA 20 février 1983, p.81 et suivantes.

entre les usagers des différentes collectivités, voire même des impératifs de politique conjoncturelle, il se réserve un pouvoir de réglementation nationale et d'autres moyens d'intervention qui varient suivant les cas de l'association à l'élaboration de la décision, au droit de veto et même au pouvoir de substitution. Dans bien des cas, il fixe la condition de la contrainte que les collectivités auront pour tâche d'imposer. » [354] J-B Auby et J-F Auby tiennent des propos équivalents en ces termes : « *En vérité, le législateur a eu le plus grand mal à respecter ce principe des blocs de compétences, et il existe bel et bien, dans les domaines confiés aux collectivités locales par les réformes de décentralisation* »[355].

294. Malgré ces scepticismes sur la portée réelle de la théorie des blocs de compétences, celle-ci a été mise en œuvre par le loi de 1983 et confirmée par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 puis garantie par l'article L1111-3 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit que *« La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles.* ». Dès lors il convient de s'interroger sur sa portée dans la pratique. Les compétences ont été transférées[356] au cours

[354] J-P Lebreton, La loi du 7janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'État, JCP 1983, I, 3107.

[355] Jean Bernard Auby et Jean François Auby, droit des collectivités locales, 2e édition, p.120.

[356] *Le développement économique*: Le développement économique comprend d'une part les aides générales favorisant le développement économique et d'autre part les aides contribuant à la protection des intérêts de la population.

En matière d'aides générales au développement économique la loi de 1982 a posé le principe de l'octroi d'aides directes et indirectes par les collectivités territoriales aux entreprises lorsque leur intervention a pour objet de favoriser le développement économique. Ce régime a subi quelques modifications opérées par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, notamment concernant les aides directes.

La première catégorie d'aides directes est celle des subventions régionales. Ces subventions, dont le contenu n'est pas défini par le législateur, remplacent les anciennes primes régionales à la création d'entreprise et à l'emploi.

La seconde catégorie d'aides directes comprend les bonifications d'intérêt, les prêts et les avances. Le législateur autorise désormais les avances à taux nul. Sont également légales les avances et les prêts à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations, et ce sans limitation de taux. Les avances et prêts à court terme sont également possibles.

Les aides indirectes sont extrêmement diverses et libres d'attribution. Les collectivités territoriales peuvent prodiguer des conseils aux entreprises en instituant des services dotés de conseillers en gestion. Elles peuvent aussi aider aux démarches ou prospections. Effectuer des prestations de formation, garantir des emprunts et prononcer des exonérations fiscales temporaires. Ces dernières consistent plus particulièrement en exonérations de taxe professionnelle. Les collectivités peuvent aussi mettre à disposition des entreprises des infrastructures d'accueil. Effectuer des rabais sur la location ou la vente de bâtiments ou, à l'extrême, vendre des terrains pour le franc symbolique (Conseil d'État, 3 novembre 1997. Commune de Fougerolles).

La seconde catégorie d'aide concerne la protection des intérêts de la population soit pour assister les entreprises en difficulté, soit pour satisfaire des besoins en milieu rural.

La loi du 2 mars 1982 dispose que, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, les collectivités territoriales peuvent accorder des aides à des entreprises en difficultés pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passés par celles-ci. Mais l'application de ces dispositions s'est avérée extrêmement délicate pour les communes qui subissaient de nombreuses pressions de la part des entreprises - ainsi que des habitants. Ces interventions financières des communes ont quelquefois sérieu-

sement obéré leurs budgets, ce qui a conduit le législateur en 1988 à interdire aux communes d'aider les entreprises en difficulté. Aujourd'hui, seuls les départements et les régions peuvent intervenir à certaines conditions. Les aides doivent avoir pour objet redressement de l'entreprise. Elles doivent faire l'objet d'une convention entre la collectivité et l'établissement concerné et les mesures décidées doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune ou est situé l'établissement en difficulté. De manière générale, les aides des régions et département aux entreprises en difficulté sont exemptées d'un contrôle de la commission européenne en application de la règle de minimum (aides d'un faible montant et dont l'influence est négligeable sur les échanges communautaires).
La loi du 2 mars 1982 autorise les communes. départements et régions à accorder des aides lorsque cette intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et lorsque l'initiative privée est absente ou défaillante. Par conséquent, l'intervention des collectivités territoriales peut porter sur un service public local mais aussi sur toute autre activité publique ou privée dès lors que celle-ci concourt à la satisfaction des besoins de la population rurale : cafés restaurants, magasins d'alimentation, débits de tabac ou de boissons, stations service, services médicaux...

L'aménagement du territoire: L'intervention des collectivités territoriales dans l'aménagement du territoire a commencé à se percevoir avec les réformes décentralisatrices de 1982-83. Avant ces dates, l'État, par l'intermédiaire de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) imposait très souvent ses décisions aux collectivités territoriales. L'État reste encore présent aujourd'hui mais toutes les collectivités territoriales participent, à des degrés divers, à la politique d'aménagement du territoire dont le contenu s'est précisé au fur et à mesure de l'élaboration des réformes successives. La politique d'aménagement du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble des territoires alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle se traduit par la mise en place de schémas et par la volonté d'assurer ou de renforcer l'égalité des chances entre les citoyens.
Le plan de la région est constitué par le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Il fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Le schéma définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent contribuer au maintien d'activités dans les zones en difficulté. Il doit également déterminer les objectifs essentiels des projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, de développement harmonieux des territoires, de réhabilitation des territoires dégradés, de protection et de mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain.
La politique nationale d'aménagement du territoire est déterminée par l'État,après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements; elle est conduite par l'État et par les collectivités territoriales dans respect des principes de la décentralisation. Elle renforce la coopération entre l'État, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs économiques et sociaux du département. L'État veille au respect des choix stratégiques et des objectifs de l'aménagement du territoire dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques, dans l'allocation des ressources budgétaires et dans les contrats conclus avec les collectivités territoriales et leurs groupements. L'État favorise aussi la prise en compte des choix et des objectifs déterminés dans la politique européenne de cohésion économique et sociale.
La Compétence prioritaire de la région en matière d'aménagement du territoire est fondée sur les dispositions législatives intervenues depuis 1982. Le conseil régional est compétent pour promouvoir l'aménagement de son territoire. La politique d'aménagement du territoire est d'ailleurs étroitement liée au développement économique puisque les régions peuvent participer au financement d'équipements collectifs, attribuer des aides aux entreprises et prendre des participations dans des sociétés de développement régional. Les contrats de plan État-régions sont établis sur la base des engagements respectifs inscrits dans les schémas de services collectifs.

*Les compétences régionales en matière d'enseignement et de formation: l*a loi du 7 janvier 1983 a conféré à la région une compétence de droit commun dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage, ainsi que dans celui de l'enseignement secondaire du second degré. Les régions participent également de plus en plus à la mise en œuvre de la politique universitaire et de recherche.
C'est la région qui assure la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue pour les jeunes de moins de 26 ans. Depuis la loi du 27 février 2002, la région peut aussi élaborer un plan et un programme régional des formations professionnelles des jeunes et des adultes. Les régions sont compétentes pour créer les centres de formation des apprentis. Elles passent des conventions quinquennales conclues avec les autres collectivités territoriales, les organisations professionnelles, les organismes consulaires, les établissements d'enseignement privé, les associations, les entreprises ou avec toute autre personne physique ou morale.
De plus selon l'article L 214-6 du Code de l'éducation, la région assure la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des lycées publics, des établissements publics d'éducation spéciale

et des établissements privés sous contrat d'association, à l'exception des dépenses de personnels et des dépenses pédagogiques à la charge de l'État.
Enfin les régions sont consultées par l'État au sujet de l'implantation et des aménagements des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche. De même, la région peut définir des plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur.

Les compétences départementales et communales en matière d'enseignement et de formation: En application des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, différentes compétences en matière éducative ont été transférées par l'État aux départements et aux communes.
Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983, le département a la charge des collèges. À ce titre, il assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de ces établissements publics. Pour assumer ces compétences, le département perçoit la dotation départementale d'équipement des collèges. Quant aux dépenses pédagogiques et de personnel, elles sont à la charge de l'État. Aussi le conseil général établit un programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges. Mais ce programme doit respecter le schéma prévisionnel proposé par la région au préfet.
L'école primaire est devenue communale en application de la loi Ferrv de 1881. Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Toutefois, deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. La commune doit construire, entretenir et équiper les écoles primaire, élémentaires et préélémentaires après avis du représentant de l'État. La commune doit aussi prendre en charge le logement des instituteurs ou leur attribuer une indemnité dans le cas contraire. Ces dépenses constituent des dépenses obligatoires pour les communes qui reçoivent une dotation spéciale. prélevée sur les recettes de l'État. Seul l'État a la charge de la rémunération du personnel enseignant. La commune peut se voir confier la responsabilité de la construction et l'équipement d'un collège, d'un lycée ou d'un établissement équivalent. Une convention entre la commune et la région ou le département détermine les conditions, notamment financières, dans lesquelles cette construction est réalisée.

L'action et l'aide sociale: .Avec les réformes décentralisatrices, le département est consacré comme la collectivité locale oeuvrant prioritairement dans le domaine social. Cette compétence principale du département n'empêche pas d'autres collectivités d'intervenir et l'État de rester un acteur important. Le département est doté d'une compétence générale en matière sanitaire et sociale. Dans le domaine sanitaire, ses responsabilités comprennent la protection sanitaire de la famille et de l'enfance, la lutte contre les fléaux sociaux et leur dépistage, ainsi que la lutte contre les maladies contagieuses. Il est également chargé des vaccinations. Dans le domaine social, il élabore le règlement départemental d'aide sociale (loi du 22 juillet 1983). Cet acte, de nature réglementaire, détermine les conditions d'attribution et le montant des prestations versées par le département. Il fixe également les règles applicables au contrôle des établissements et des services qui délivrent des prestations ou qui les perçoivent. Le département n'est pas entièrement libre dans l'élaboration de ce règlement car il doit respecter les conditions définies par la législation et la réglementation sociale nationales. Il dispose tout de même d'une certaine marge de manoeuvre puisqu'il peut prévoir des conditions d'attributions plus favorables et des montants plus élevés de prestations que ceux prévus par les dispositions normatives nationales. Le département porte assistance et secours aux personnes âgées, aux handicapés, aux enfants et aux personnes en situation de précarité.
Depuis longtemps, les communes ont joué un rôle important dans le domaine social et notamment dans la prise en charge des indigents. La commune étant la collectivité de proximité, il lui est souvent plus facile d'intervenir car elle connaît mieux les personnes qui présentent des difficultés. Les communes rurales se bornent généralement à exercer leurs compétences légales et obligatoires alors que les communes les plus importantes mettent évidemment en oeuvre les actions classiques mais engagent aussi des actions plus novatrices. On constate aussi que de plus en plus d'établissements publics de coopération intercommunale exercent des compétences en matière sociale à la place des communes. La commune peut gérer librement ses compétences en matière sociale. Les services sociaux peuvent être gérés directement par la collectivité ou délégués. très fréquemment, les compétences en matière sociale sont confiées au centre communal d'action sociale (CCAS), anciennement dénommé bureau d'aide sociale. Il est créé sous la forme d'un établissement public bénéficiant d'une autonomie juridique et fonctionnelle.

L'urbanisme: L'urbanisme a pour objet la conciliation de l'intérêt général avec les intérêts particuliers des propriétaires du sol et des constructeurs. Les collectivités publiques, et tout spécialement les collectivités locales, sont chargées d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales. La politique de l'urbanisme reste donc étroitement liée à l'aménagement du territoire. Si l'État est particulièrement présent, la compétence de principe revient à la commune ou au groupement intercommunal. La matière étant très large, il faut cibler les domaines étudiés. Les documents de planification communale ou intercommunale

ont été largement modifiés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). On peut également constater que les collectivités territoriales et les administrés se sont vus conférer des droits en matière d'urbanisme qui sont strictement réglementés.
Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) sont des outils intercommunaux de planification stratégique. Leur objet est de définir une stratégie globale d'aménagement sur leur périmètre de compétence et de veiller à la cohérence des politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, d'équipements commerciaux et de déplacements. Le plan local d'urbanisme doit fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Le plan local d'urbanisme peut distinguer des zones urbaines (U), des zones à urbaniser (AU), des zones agricoles (A) et des zones naturelles et forestières (N). Il doit être en cohérence avec la politique d'aménagement de la commune et avec les choix effectués par l'établissement public de coopération intercommunale, s'il existe. Surtout, le plan local d'urbanisme doit être compatible avec les autres documents d'urbanisme, et notamment le schéma de cohérence territoriale. Les collectivités territoriales gèrent aussi le droit de préemption, les permis de construire et les certificats d'urbanisme.

L'environnement: Depuis la loi du 7 janvier 1983, les communes, les départements et les régions doivent concourir, avec l'État, à la protection de l'environnement. La répartition des compétences demeure assez complexe et l'État joue un rôle prépondérant Les pouvoirs étatiques peuvent être constatés dans de nombreux secteurs ou à l'occasion de la prise de certaines décisions : création de réserves de chasse, de réserves naturelles, classement de territoires en parcs naturels régionaux, etc. Les compétences dévolues aux collectivités territoriales ont été élargies par les lois du 7 janvier 1983 et du 6 février 1992. Les textes ont consacré la responsabilité principale de la commune dans la gestion de l'environnement quotidien. Les autres collectivités territoriales interviennent également, soit pour aider les communes, soit pour exercer des fonctions de planification à moyen terme. Cependant la gestion des services environnementaux est complexe et fortement réglementée. Les collectivités territoriales doivent se conformer aux normes de transposition de directives communautaires très contraignantes. Elles doivent être attentives aux problèmes environnementaux, en raison du fat que le coût des dispositifs mis en place repose principalement sur l'usager : redevance d'assainissement, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.
Les communes sont chargées de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement des eaux usées, qu'il s'agisse de la prise en charge des dépenses relatives aux systèmes d'assainissement collectif ou du contrôle des dispositifs d'assainissement individuel. Elles sont également compétentes en matière de collecte, d'évacuation et du traitement des déchets des ménages. Elles peuvent aussi améliorer la gestion des déchets en décidant d'instituer des collectes sélectives. Elles doivent mener des actions permettant de lutter contre la pollution de l'ai notamment en établissant des plans de déplacements urbains. Enfin, elles sont responsables de la protection et de la mise en valeur du littoral. Les communes peuvent déléguer tout ou partie de ces compétences à un établissement public de coopération intercommunale dont elles font partie.
Depuis la décentralisation, chaque département est couvert par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers. Le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'État. Toutefois. Cette compétence est transférée, à sa demande, au conseil général. Une procédure identique a été prévue pour les conseils régionaux qui peuvent recevoir compétence pour la planification d'élimination des déchets industriels. Dans les zones rurales. Les départements répartissent les aides versées aux communes par le fonds national des adductions d'eau. Ils peuvent également mettre à la disposition des communes (ou des groupements) une expertise du fonctionnement des dispositifs d'épuration et d'assainissement publics. En matière de traitement de déchets, les départements peuvent inciter à la création de syndicats mixtes spécialisés dans le problème du traitement et de la valorisation des déchets.
Les régions peuvent créer des parcs naturels régionaux lorsque des zones constituent des territoires à l'équilibre fragile et au patrimoine naturel et culturel riche.

Police et sécurité: Au niveau local, les autorités détentrices du pouvoir de police sont nombreuses, ce qui suppose une harmonie et une cohérence entre les différentes interventions. Les personnels de police peuvent être des personnels d'État, civils ou militaires, ou des personnels locaux. Depuis quelques années, le législateur a eu le souci de renforcer les compétences locales en matière de sécurité.
Les autorités de police (maire, président du conseil général et préfet) ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire en matière de police. Les mesures de police ne sont légales que si elles sont nécessaires et adaptées à la gravité de la menace pesant sur l'ordre public. Le juge sanctionne les disproportions entre les circonstances de fait et les mesures adoptées. Mais l'étendue des pouvoirs de police varie selon la nature de l'activité concernée et selon les circonstances de temps et de lieu.
Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale. Il s'agit d'un pouvoir propre du maire qui l'exerce sans l'intervention du conseil municipal. Selon le

Code général des collectivités territoriales, la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. L'ordre public est admis assez largement par la jurisprudence et inclut la protection de la moralité et de la dignité publiques. La loi du 15 avril 1999 relative aux polices municipales organise la coordination entre les polices municipales d'une part, et la police et la gendarmerie nationales d'autre part. Elle renforce les compétences des agents de police municipale et précise les conditions d'exercice de leurs missions. De même, pour accroître la sécurité au niveau local, des contrats sont conclus entre les différents partenaires concernés. Le président du conseil général exerce les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine départemental, sous réserve des attributions dévolues au maire et au préfet. II est également chargé de la police des ports commerce et de pêche départementaux et veille à l'exécution des dispositions du code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer.

La culture: Les collectivités territoriales financent très fréquemment les actions culturelles. Pour les réalisations des plus importantes, c'est le système du partenariat qui est le plus souvent utilisé, par le biais des financements croisés réunissant l'État et de nombreuses collectivités territoriales.
Les lois de décentralisation de 1982-1983 rappellent ou précisent quelles sont les compétences des collectivités en matière culturelle. Pour mettre en oeuvre leur politique culturelle, les collectivités territoriales bénéficient de transferts financiers de l'État. Le patrimoine contribue également à l'identité et à la richesse de la collectivité territoriale. Les collectivités se préoccupent de sa mise en valeur parce qu'il est particulièrement visible et qu'il participe au maintien ou au développement du tourisme. La loi du 22 juillet 1983 précise que les musées et les bibliothèques sont organisés et financés par les collectivités propriétaires. Elle mentionne également que les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse, de l'art dramatique, et des arts plastiques relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions, sauf en ce qui concerne l'enseignement supérieur.
Les collectivités territoriales doivent consacrer 1 % du montant de l'investissement à l'insertion d'oeuvres d'art dans toutes les constructions, et ce afin de faire connaître des artistes au grand public. Les régions, départements et communes sont propriétaires de leurs archives. Elles en assurent la conservation et la mise en valeur, sous le contrôle technique et scientifique de l'État. Certains personnels scientifiques des services culturels sont nommés et rémunérés par l'État et sont mis à la disposition de l'autorité exécutive de la collectivité. Tous les autres personnels sont des agents de la fonction publique territoriale.

Sport: Les collectivités territoriales (ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale) peuvent financer des activités sportives. Elles peuvent aussi décider de construire des équipements sportifs, puis de les gérer. Ces différentes catégories de décisions sont soumises à des régimes juridiques spécifiques. Depuis la loi du 6 juillet 2000, les collectivités territoriales contribuent, avec d'autres acteurs, à la promotion et au développement des activités physiques et sportives.

Transport : Toutes les collectivités publiques ont un rôle à jouer en matière de transports, qu'ils soient terrestres, maritimes, aériens, de marchandises ou de voyageurs. Depuis la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI), l'État conserve son pouvoir traditionnel d'encadrement normatif mais il partage avec les collectivités territoriales le soin d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique globale des transports. Il faut également tenir compte de la politique communautaire des transports qui impose aux pouvoirs nationaux et infranationaux une harmonisation des principes de libre circulation et une application des règles de concurrence.
Chaque conseil régional doit élaborer un plan régional des transports, après avis des conseils généraux intéressés. Ce plan régional comporte les dessertes routières ou ferroviaires d'intérêt régional.
Le conseil général établit, selon la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, le plan des dessertes routières régulières est établi et tenu à jour par le conseil général après avis des communes concernées. Le conseil général assure aussi la compétence en matière de transports scolaires.
La commune et l'État se partagent la compétence en matière de réglementation de l'activité des taxis. C'est le préfet qui délivre le certificat de capacité de conducteur de taxi alors que le maire autorise et réglemente l'exploitation des véhicules, après consultation d'une commission composée de représentants de l'administration. Des professionnels et des usagers. Toujours dans le cadre de son pouvoir de police. Le maire délimite les zones de prise en charge et attribue les permissions de stationnement sur la voie publique. Il peut même aller jusqu'à imposer certaines conditions d'activité dans le souci de préserver le principe de continuité du service public (Conseil d'État, 4 février 1983, ville de Charleville-Mézières).

*Les compétences transférées suite à la loi du 13 août 2004 :*La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est un texte dense et technique qui attribue de nouvelles compétences aux collectivités territoriales sans procéder à la clarification des compétences tant attendue. Il ressort de texte que les nouveaux

de deux périodes distingues, l'une issue des réformes de 1982 et 1983 et l'autre issue des réformes de 2003 et 2004. Toutes ces compétences rentrent a priori dans le champ du droit à coopérer, toutefois ces compétences connaissent une application particulière dans le cadre de la coopération internationale.

2 - L'application des compétences transférées au regard de la coopération internationale

295. Les compétences transférées sont présumées d'intérêt local car ces compétences sont exercées en vertu de la loi par les collectivités territoriales. Ces compétences font partie intégrante du champ d'action des collectivités territoriales. Elles rentrent par conséquence dans le champ d'action de la coopération internationale car l'article L1115-1 du CGCT *a contrario* prévoit que l'étendue du champ d'action de la coopération internationale comprend les compétences des collectivités territoriales.

296. Dès lors il ressort que ce champ d'action est extrêmement large et ouvert à de nombreuses possibilités. Ceci apparaît surprenant et amène à s'interroger plus profondément sur le champ d'action du droit à coopérer dans le cadre des compétences attribuées. La problématique en la matière est la suivante : Ces compétences ont été dévolues aux collectivités territoriales pour être exercées sur leur territoire dans le cadre de l'intérêt local, ces compétences ne peuvent pas être exercées de la même manière à l'intérieur du territoire et à l'extérieur du territoire. En effet à l'extérieur du territoire elles sont soumises à l'intérêt local extraterritorial. En d'autres termes, au regard de la jurisprudence de la cour d'appel

---

transferts de compétences se situent largement dans la continuité de ceux des années 80 avec une innovation majeur concernant le caractère expérimental de certains transferts.
Ces transferts concernent en premier lieu le développement économique et la formation professionnelle. La loi réécrit l'article L1511-1du code général des collectivités territoriales en réaffirmant la compétence régionale en matière de développement économique, et en supprimant la distinction entre les aides directs et indirects attribuées par la région. Le deuxième grand domaine d'intervention des régions concerne la formation professionnelle et le transfert du personnel techniciens, ouvriers et de service (TOS). La loi prévoit aussi de transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien, et la gestion des grands équipements tels que les aérodromes ou les ports non autonomes relevant de l'État. Elle prévoit encore et à titre expérimental pour une durée de 6 ans de transférer l'aménagement et l'exploitation d'une partie du domaine public fluvial pour les collectivités territoriales candidates. La région connaît aussi des nouvelles compétences dans le domaine culturel.
Le département pour sa part se voit conforté son rôle en matière sociale. Cela était déjà le cas suite à la loi du 18 décembre 2003 qui a opéré le transfert complet au département de la gestion du revenu minimum d'insertion. L'article L113-2 nouveau du code de l'action sociale et des familles transfert la coordination de l'action gérontologique au département ainsi que la gestion des fonds d'aide aux jeunes et le fonds de solidarité pour le logement. Enfin des compétences facultatives et expérimentales comme le logement étudiant ou la résorption de l'habitat insalubre sont proposées aux communes, ces dernières sont aussi compétentes en matière touristique. Il faut noter aussi que les fonds structuraux européennes peuvent être géré de manière expérimentale directement par les régions ou les départements.

de Douai du 13 mai 2004[357], les collectivités locales peuvent coopérer dans toutes les compétences attribuées lorsque cette coopération s'inscrit dans un intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité. Toutefois certaines compétences issues du domaine régalien de l'État doivent être écartées du champ d'action de la coopération internationale, notamment toutes les compétences relatives au pouvoir de police, tandis que le domaine d'intervention de la coopération internationale des collectivités territoriales peut être étendu par des compétences issues de la clause générale de compétence.

b - Le champ du droit à coopérer au regard de la clause générale de compétence

297. La clause générale de compétence, dans le cadre de la seconde hypothèse, est un moyen d'étendre le champ de la coopération internationale des collectivités territoriales[358]. Cette hypothèse se vérifie notamment dans la circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Elle précise que « *la notion de compétences inclut à la fois les attributions légales de compétences et la clause générale de compétence résultant des articles L2121-29, L3211-1, et L4221-1. Les attributions légales de compétences et la clause générale de compétence constituent les deux modes complémentaires de détermination des compétences des collectivités territoriales. »*[359]

298. Ainsi la clause générale de compétence peut étendre les domaines d'intervention de la coopération, toutefois ces domaines nouveaux sont soumis aux critères de l'intérêt local extraterritorial qui sont pour mémoire un intérêt public, une action neutre politiquement au regard de la diplomatie et répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité. On peut souligner que la clause générale de compétence a permis notamment d'étendre la coopération internationale des collectivités territoriales dans le domaine de l'action humanitaire d'urgence, comme nous le soulignons dans la deuxième partie[360].

[357] Cour administrative d'appel de Douai, 13 mai 2004, M.Eric Xc/Région Picardie-n°02DA00929, voir le grand A de cette partie.
[358] Voir p.52 et s.
[359] Circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupement, 1 1 2.
[360] Voir p.438 et s.

Conclusion du paragraphe 1 sur le champ du droit à coopérer défini au regard de l'intérêt local extraterritorial

299. Ce paragraphe permet de mettre en évidence une définition positive du champ du droit à coopérer, c'est-à-dire l'intérêt local extraterritorial[361]. Elle peut se résumer ainsi : il s'agit d'une action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité et rattachable à une compétence locale.

300. L'intérêt local extraterritorial reste donc très encadré et offre au juge de nombreuses possibilités d'annulation des décisions des collectivités territoriales. Toutefois ces principes restent difficiles à cerner, en effet, l'interprétation de la compatibilité avec la politique étrangère ou le besoin de la population locale sont des notions très fluctuantes selon l'importance que l'on donne à la coopération internationale dans le développement des collectivités territoriales. Cette définition positive du champ de la coopération doit être complétée par l'étude des limites à l'action internationale des collectivités territoriales.

§2 - LES LIMITES DU DROIT À COOPÉRER

301. Cette partie recherche à définir négativement le droit à coopérer, c'est-à-dire tenter de mettre en évidence ce qu'il n'est pas. Dans cette optique des éléments déjà abordés vont être repris et complétés par des éléments nouveaux. La recherche ne consistera pas simplement à présenter les limites, mais à les ordonner et à les classer pour permettre d'éclaircir le champ du droit à coopérer. Les limites du droit à coopérer s'inspireront des règles énoncées dans la circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée[362] et seront étudiées de manière thématique, toutes ces limites s'imposent à la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales, alors que la coopération internationale sous l'impulsion étatique ne connaît que les limites issues de la constitution. Ainsi trois thématiques constituent des limites à la coopération internationale qui sont respectivement l'État-Nation, la loi et les principes du droit des collectivités territoriales.

[361] Voir Arnaud Cabanes, Alexia Robbes, La coopération décentralisée comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? AJDA 31 mars 2003, p.593 et s.

[362] Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieure Ministère des affaires étrangères, p.8

I] UN DROIT À COOPÉRER LIMITÉ PAR L'ÉTAT-NATION

302. Le droit à coopérer des collectivités territoriales est limité par les prérogatives et les principes de l'État-Nation. Il s'agit notamment du principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale mais aussi, du respect des engagements internationaux de la France et du respect des intérêts de la Nation et enfin, des pouvoirs constitutionnels du Président et du gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France.

303. En premier lieu la recherche mettra en exergue les limites issues du principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale. Les articles 1 et 3 de la constitution posent ces principes : « *Article. 1. - La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. Article. 3. - La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* » Ces articles déjà abordés dans la section première sur la souveraineté doivent être analysés au regard du droit positif pour permettre de connaître les limites du droit à coopérer. La circulaire de 20 avril 2001 précise que le principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale doivent être interprétés à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976[363]. Cette décision déjà évoquée est connue principalement pour la distinction entre la limitation de souveraineté et le transfert de souveraineté, (elle a été abandonnée suite à la décision du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne[364]). Dès lors il semble que l'élément important dans la décision de 1976 au regard

[363] Conseil constitutionnel, Décision 76-71 du 30 décembre 1976; Recueil, p. 15; Publiée au Journal officiel du 31 décembre 1976, p. 7651.

[364] Conseil constitutionnel, n°92-308, 9 avril 1992, relative au traité sur l'Union européenne, *« Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure , sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;* », voir Guy Isaac et Marc Blanquet, droit communautaire général, 8eme édition, p.211.

de la coopération internationale se situe dans le considérant n° 6 qui prévoit que *« la souveraineté qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République ; »* Il ressort concrètement des textes et de la jurisprudence que la coopération internationale ne peut pas mettre en œuvre des accords permettent à des élus étrangers d'exercer une partie de la souveraineté nationale, ou de céder une partie de la souveraineté nationale dans un accord international. L'accord ne peut pas porter non plus sur une section du peuple distincte du peuple national. C'est-à-dire qu'il ne peut pas prévoir l'intégration de deux « peuples régionaux » pour en constituer un seul. Tous ces accords sont contraires aux principes constitutionnels.

304. La deuxième limite issue directement de l'État-Nation se fonde sur l'article 54 et 55 de la constitution et l'article L1115-1[365] du Code général des collectivités territoriales. En effet le code prévoit que les conventions internationales doivent respecter les engagements internationaux. Le terme « engagement international » se retrouve dans la constitution du 4 octobre 1958 à l'article 54, mais la constitution emploie aussi les termes de « traité ou accord » à l'article 55[366]. Il ressort du dictionnaire de droit administratif[367] que la notion d'engagements internationaux englobe les traités et les accords, les premiers sont soumis à ratification, pas les seconds. Les traités sont négociés par le Président de la République et ratifiés par lui[368], certains ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi[369]. Les accords sont négociés par le gouvernement ou en son nom. Le Président est informé de toute négociation tendant à leur conclusion[370]. Ils font en principe l'objet d'une approbation, procédure voisine de celle de la ratification. Pour certains d'entre eux, cette approbation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi. Cette distinction entre les traités et les accords

[365] Article L1115-1 « *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.* »

[366] Article 54. - Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. Article 55. - Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

[367] A.Van Lang, G.Gondouin, VInserguet Brisset, Dictionnaire de droit administratif, 3eme édition, Armand colin, p.308.

[368] Article 52 de la constitution.

[369] Article 53 de la constitution.

[370] Article 52 de la constitution.

consacre une répartition des compétences internationales au sein de l'exécutif. Elle n'a pas de conséquence sur la valeur juridique des engagements en question. Dans les deux cas, la France est engagée sur le plan international. Au plan interne, les juridictions ne font pas de différence entre les traités et les accords lorsqu'il s'agit de les situer dans la hiérarchie des normes ou de les interpréter. Par conséquent les conventions de coopération internationale doivent respecter les traités et accords ratifiés par la France. Cela signifie au regard de la pyramide des normes de Kelsen[371], que les engagements internationaux sont supérieurs aux conventions internationales. Il est donc possible de déduire la place des conventions internationales dans la hiérarchie des normes, au regard notamment de la supériorité des engagements internationaux à la loi, et de l'infériorité des actes des collectivités territoriales au décret. Les conventions internationales sont des actes des collectivités territoriales, elles sont donc inférieures aux engagements internationaux, à la loi et au décret. Cela est confirmé notamment par le contrôle des accords de coopération internationale. Il s'effectue devant le juge administratif par un contrôle a posteriori[372] prévu par les textes, c'est-à-dire par déféré préfectoral, recours en plein contentieux ou recours pour excès de pouvoir, et non pas par un contrôle a priori du conseil constitutionnel comme en matière de traités internationaux.

305. La troisième limite résultant de l'État-Nation provient du 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. Au regard de la circulaire du 20 avril 2001 ces limites sont issues des articles 5, 14, 20, 52 et 60 de la constitution[373]. L'article 5 dispose que « Le *Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.* » Cet article définit de manière générique la fonction présidentielle et donne au Président de la République un rôle d'arbitre dans le fonctionnement des institutions. Dès lors les accords internationaux doivent respecter les pouvoirs présidentiels. Il est possible de penser qu'en vertu de son rôle d'arbitre le Président de la République pourrait intervenir politiquement avant la conclusion d'un accord international qui ne respecterait pas l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire, ou un traité inter-

[371] Hans Kelsen, théorie pure du droit.
[372] Voir L1115-1 alinéa 2. du Code général des collectivités territoriales.
[373] Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieure Ministère des affaires étrangères, p.8

national, et après sa conclusion l'accord contraire à l'article 5 pourrait être annulé par le juge administratif.

306. La politique étrangère limite aussi au titre de l'article 14 de la constitution la coopération internationale en ces termes: « *Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.* » L'article 14 pose un principe de pouvoir de nomination exclusif du Président de la République en matière de représentant de la France à l'étranger. Ce pouvoir permet de déduire a contrario que les collectivités territoriales ne peuvent pas avoir de personnel représentant la France à l'étranger, ou concurrençant les ambassadeurs. Le personnel de la collectivité territoriale situé à l'extérieur du territoire national ne peut représenter que la collectivité territoriale dans la limite de l'intérêt local extraterritorial.

307. Après une limitation issue des pouvoirs de Président de la République, la coopération internationale est limitée encore par les pouvoirs de gouvernement comme le rappelle l'article 20 de la constitution : *« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »* Il faut préciser que l'article 20 en période hors de cohabitation connaît une application restreinte, le gouvernement se bornant à conduire une politique largement déterminée par le Président de la République, tandis qu'en période de cohabitation l'article 20 fonctionne à « plein régime », le gouvernement conduit une politique qu'il a lui même déterminée.[374] Dans ces deux hypothèses, il ressort que les accords internationaux qui ne respecteraient pas la politique conduite par le gouvernement pourraient être annulés devant le juge administratif. De plus cet article doit être lu avec l'article 5 de la constitution déjà présenté. Cette lecture permet de penser que le président de la République pourrait, au titre de son rôle d'arbitre, intervenir en amont de l'accord international pour pousser les collectivités territoriales à respecter la politique conduite par le gouvernement.

308. Les articles 5, 14, 20 permettent de réguler la limite entre la compétence diplomatique de l'État-Nation et la compétence internationale des collectivités territoriales. Cette régulation se fait dans une logique de soumission de la compétence internationale à la compétence diplomatique. Cette régulation permet d'assurer une cohésion entre les deux compétences et à chaque acteur de rester dans ses attributions.

[374] Voir Louis Favoreu et …, Droit Constitutionnel, 7 eme édition, p.610.

309. La circulaire du 20 avril 2001 précise aussi que les accords de coopération internationale doivent respecter les articles 52 à 55 de la constitution, ces articles, qui concernent les traités et accords internationaux, [375] complètent les analyses déjà évoquées[376]. Ces articles attribuent au Président de la République une fonction primordiale dans la politique étrangère de la France et lui donne compétence pour négocier, signer et ratifier les traités internationaux. Ces articles signifient au regard de la coopération internationale que les accords internationaux ne sont aucunement des traités internationaux, car le Président de la République ne négocie, ne signe, ne ratifie, pas les accords de coopération internationale des collectivités locales. Ces accords n'engagent que la collectivité signataire. Ces articles interdisent donc aux collectivités territoriales d'empiéter sur le pouvoir de négociation et de ratification des traités internationaux attribués au Président de la République. Ce pouvoir doit être rapproché de l'article L1115-5 du Code général des collectivités territoriales interdisant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de passer des conventions avec des États[377]. Cette limite du droit des collectivités territoriales à contracter avec un État s'inscrit dans la logique des principes constitutionnels énoncés précédemment et dans la compétence exclusive de Président de la République en matière internationale. Elle limite la coopération internationale à des relations subétatiques. D'autre part, les articles de la constitution posent aussi le principe de supériorité des traités sur la loi et donc, des traités sur les actes des collectivités territoriales.

---

[375] Titre VI de la constitution du 4 octobre 1958 « des traités et accords internationaux », article 52 à 55.

[376] En effet les articles 52 à 55 prévoit que « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la *conclusion d'un accord international non soumis à ratification. article. 53- Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. article 53-1. - La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. article 53-2. - La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998. Article 54. - Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs , a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. Article 55. - Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »*

[377] L1115-5 « Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger ». Cet article est interprété dans la circulaire du 20 avril 2001en précisant que l'interdiction vise les États souverains et non les entités fédérées, et précise aussi que les collectivités territoriales ne sont pas des sujets de droit international. Une organisation internationale ne peut intervenir que en tant que partenaire d'une convention de coopération entre deux entités locales.

310. L'État-Nation constitue donc de multiples limites à la coopération internationale mettant en évidence la soumission de la compétence internationale des collectivités territoriales à l'État-Nation. Le droit à coopérer reste très contenu au regard de la compétence diplomatique des États. Ces limites sont issues principalement du droit constitutionnel, à l'exception de l'article L1115-5, elles s'appliquent donc, autant à la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales, que sous l'impulsion des États. D'autres limites apparaissent au regard des textes législatifs.

II] UN DROIT À COOPÉRER LIMITÉ PAR LA LOI

311. Les accords internationaux doivent respecter les lois de la République au risque d'être annulés par le juge administratif. Cette règle peut être préciser sur trois points liés aux spécificités des accords internationaux tels que l'emploi de la langue française, l'égalité des citoyens et la liberté du commerce et de l'industrie.

312. Il faut rappeler en premier que l'article 2 de la constitution prévoit que la langue de la République est le français[378] et la loi du 4 août 1994 [379] relative à l'emploi de la langue française précise notamment qu'elle est la langue des services publics[380]. De plus la loi prévoit obligatoirement une rédaction en français des contrats lorsque l'une des parties au contrat est une personne de droit public ou une personne privée exécutant une mission de service public.[381] Par conséquent les conventions de coopération internationale doivent être rédigées en français. L'emploi de français s'applique aussi en vertu de l'article 15 dans l'hypothèse d'octroi de subvention à un tiers par une collectivité ou un établissement[382]. Le non respect de cette règle entraîne l'inopposabilité de la clause rédigée en lan-

[378]Voir la loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992, article 1.

[379] Voir J.O n° 180 du 5 août 1994 page 11392, LOI no 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, NOR: MCCX9400007L.

[380] Art. 1er. - Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics. Elle est le lien privilégié des États constituant la communauté de la francophonie et

[381] Article 5 de la loi de 1994. - Quels qu'en soient l'objet et les formes, les contrats auxquels une personne morale de droit public ou une personne privée exécutant une mission de service public sont parties sont rédigés en langue française. Ils ne peuvent contenir ni expression ni terme étrangers lorsqu'il existe une expression ou un terme français de même sens approuvés dans les conditions prévues par les dispositions réglementaires relatives à l'enrichissement de la langue française. Ces dispositions ne sont pas applicables aux contrats conclus par une personne morale de droit public gérant des activités à caractère industriel et commercial et à exécuter intégralement hors du territoire national. Les contrats visés au présent article conclus avec un ou plusieurs cocontractants étrangers peuvent comporter, outre la rédaction en français, une ou plusieurs versions en langue étrangère pouvant également faire foi. Une partie à un contrat conclu en violation du premier alinéa ne pourra se prévaloir d'une disposition en langue étrangère qui porterait préjudice à la partie à laquelle elle est opposée.

[382] Article 15 de la loi de 1994. - L'octroi, par les collectivités et les établissements publics, de subventions de toute nature est subordonné au respect par les bénéficiaires des dispositions de la présente loi. Tout manquement à ce respect peut, après que l'intéressé a été mis à même de présenter ses observations, entraîner la restitution totale ou partielle de la subvention.

gue étrangère. Toutefois les contrats conclus avec une personne étrangère peuvent comporter en plus de la version française, d'autres versions. De plus il faut souligner une exception prévue par l'article 5 de la loi qui peut correspondre à une hypothèse de coopération internationale. En effet, l'article 5 dispose à l'alinéa 2 que, « *Ces dispositions ne sont pas applicables aux contrats conclus par une personne morale de droit public gérant des activités à caractère industriel et commercial et à exécuter intégralement hors du territoire national.* » Cette exception peut correspondre à des actions de coopération internationale notamment dans le cadre du développement économique, du tourisme, du service public des eaux etc....

313. Les conventions de coopération internationale doivent respecter le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques[383] et le principe d'égalité des usagers devant le service public[384].

314. Selon le principe d'égalité des usagers, les personnes se trouvant dans une situation identique ont droit à un traitement identique. Dès lors l'administration peut ne pas traiter de la même façon des personnes placées dans une situation différente au regard des objectifs de l'acte administratif. La discrimination opérée doit être adaptée à la différence de situation. Les règles qui gouvernent l'application du principe d'égalité ont été posées, s'agissant des tarifs des services publics locaux, par une importante décision du Conseil d'État en date du 10 mai 1974, *Denoyez et Chroques*[385]. Il ressort de cette jurisprudence que pour un même service rendu, la fixation de tarifs différents n'est légale que si l'une des trois conditions alternatives est remplie : soit qu'elle résulte de la loi, soit en raison d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service[386] (un impératif supérieur permet de déroger au principe d'égalité), soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables au regard du service. Cette dernière distinction connaît plusieurs différenciations de situation appréciable[387] comme des différences tenant à une situation de droit ou de fait[388], des différences tenant à la qualité de contri-

[383] Conseil d'État, 30 novembre 1923, Couitéas, recueil p.789.
[384] Conseil d'État, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, recueil p.151.
[385] Conseil d'État, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, recueil p. 274.
[386] Voir par exemple Conseil d'État section, 12 mars 1965, club aérien les gerfauts, recueil p. 644 ; Conseil d'État 20 janvier 1989, centre communal d'action sociale de la Rochelle, recueil p.8.
[387] Voir les grands arrêts du droit de la décentralisation, n°66, 2 éme édition, Conseil d'État section, 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège.
[388] Voir par exemple Conseil d'État, 14 janvier 1991, Bachelet, droit administratif 1991, n°65, ou Conseil d'État, Assemblée, 5 juillet 1985, Ville d'Albi, recueil 220.

buable communal[389], des différences entre résidents permanents et résidents occasionnels[390], et des différences tenant aux revenus de l'usager du service[391]. A ma connaissance aucune jurisprudence n'a appliqué le critère de la différence de situation appréciable à un service public local transfrontalier. Une telle discrimination ne pourrait être légal qu'au regard des critères jurisprudentiels et de la convention internationale. Il est possible de penser en l'état actuel du droit, qu'un service public local transfrontalier pourrait appliquer les différences de situations prévues ci-dessus entre nationaux et étrangers, si le droit du pays étrangers admet ces discriminations positives.

315. En deuxième lieu le principe d'égalité des charges publiques s'applique à la coopération internationale. Par conséquent dans l'hypothèse d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, la responsabilité sans faute de la collectivité est engagée. Il s'agirait alors d'une action internationale qui entraînerait un préjudice spécial et anormal pour un ou des contribuables de la collectivité territoriale.[392]

316. Enfin les conventions de coopération internationale doivent respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il s'agit d'un principe ancien énoncé par la loi des 2-17 mars 1791 proclamant la liberté du commerce et de l'industrie, ce principe connaît des aménagements dans les années 20 avec l'apparition du socialisme municipal, notamment à travers une loi du 3 août 1926 et les décrets du 5 et 28 décembre 1926 laquelle favorise l'intervention public dans le secteur privé. Cette politique est contestée à l'époque, notamment par la chambre syndicale du commerce en détail de Nevers qui décide d'attaquer les décrets de 1926. Cette affaire donne naissance au fameux arrêt du Conseil d'État, section, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers[393]. Cet arrêt précise dans son considérant de principe que les conseils municipaux ne peuvent ériger « *les entreprises privée en services publics communaux que si, en raison des circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie les interventions en cette matière* ». Cet arrêt limite les possibilités d'intervention public dans l'hypothèse de l'absence ou de l'insuffisance, quantitative ou qualitative, de l'initiative privée pour répondre à des besoins locaux. De nos jours l'intervention publique dans le domaine privé est réglementée par les lois de 1982 et 1983 qui prévoit des possibilités d'aides directes ou

[389] Conseil d'État section, 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège, recueil p.315.
[390] Conseil d'État, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques, recueil p. 274.
[391] Conseil d'État, 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers et commune de Nanterre, recueil.499.
[392] Voir les grands arrêts de la jurisprudence administrative, n°45, 11 éme édition, Conseil d'État, 30 novembre 1923 Couitéas.
[393] Conseil d'État, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, n°48, 11éme édition.

indirectes sous certaines conditions. Dès lors l'intervention publique dans le domaine privé reste très encadrée. Il s'avère que les actions internationales doivent respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et que l'intervention public dans le domaine privé à travers une convention internationale ne peut pas aller au delà des principes posés par la jurisprudence et la loi.

317. Dès lors il apparaît que la coopération internationale sous l'impulsion des collectivités territoriales est soumise au respect de la loi et notamment des principes de liberté du commerce et de l'industrie, d'égalité et de rédaction des conventions en français. La coopération sous l'impulsion étatique n'est en principe pas limitée par la loi, car elle est issue de traités internationaux qui sont supérieures aux lois. Toutefois cette coopération doit respecter l'obligation de rédaction en français. Ces limites peuvent être complétées par des limites issues des principes du droit des collectivités territoriales.

III] UN DROIT À COOPÉRER LIMITÉ PAR LES PRINCIPES DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

318. Les limites issues des principes du droit des collectivités territoriales concernant le droit à coopérer proviennent principalement des règles issues de la répartition des compétences entre collectivités territoriales.

319. En premier lieu l'article L 1115-1 du CGCT précise qu' « *aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger*. »

320. Il s'agit en second lieu de l'article L1111-3 du code général des collectivités territoriales qui interdit l'établissement ou l'exercice d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre[394]. Ce principe s'impose à la coopération internationale en interdisant la mise en place d'une action ou d'une convention internationale qui mettrait en place une forme de tutelle entre collectivités françaises. Ainsi une convention internationale n'engage que les signataires et ne peut pas prévoir des obligations à la charge d'une autre collectivité locale non signataire. Aussi une collectivité locale ne peut pas être contrainte d'agir ou de subir une action internationale.

[394] L1111-3 : *« La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles. »*

321. L'article L1111-7[395] s'impose aussi directement à la coopération internationale. Cet article oblige les collectivités territoriales à exercer leurs compétences dans le respect des obligations imposées par la défense nationale. Il permet à l'État de disposer des services publics communaux dans le cadre de la défense nationale, et d'annuler les actes des collectivités territoriales contraire aux prérogatives de la défense nationale. Ces principes s'imposent évidemment à la coopération internationale. Par conséquent les conventions internationales doivent respecter les sujétions imposées par la défense nationale sous peine d'annulation. Cet article amène aussi à s'interroger sur l'hypothèse d'un service public local transfrontalier situé à l'extérieur du territoire national. En effet dans ce cadre l'État pourrait-il réquisitionné au nom de la défense national un tel service public. Il semble au regard du droit français que la réquisition est possible, mais cette réquisition peut se trouver empêcher par le droit du pays tiers ou les droits de la collectivité territoriale sur le service public. Il semble qu'un conflit juridique de ce genre relèverait du droit international public dans l'hypothèse d'un conflit entre les États, en revanche la nature du conflit est plus incertaine entre l'État et la collectivité locale étrangère, cette dernière n'étant pas un sujet de droit international public. Cette question sera abordée plus en détail dans les chapitres suivants[396]. Il semble préférable pour éviter les conflits d'aborder les obligations de l'article L1111-7 dans les conventions internationales, en prévoyant un accord entre les collectivités locales en cas de réquisition.

322. Enfin la coopération internationale est limitée par la définition *a contrario* de l'intérêt local extraterritorial dégagée précédemment[397] en ces termes : il s'agit d'une action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, neutre politiquement au regard de la diplomatie, répondant à un besoin de la population de la collectivité

[395] L1111-7 : « Les collectivités territoriales exercent leurs compétences propres dans le respect des sujétions imposées par la défense nationale. A cet égard, la répartition des compétences prévue par la loi ne fait pas obstacle à ce que les autorités de l'État puissent prendre, à l'égard des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements, les mesures nécessaires à l'exercice de leurs attributions en matières de défense, telles qu'elles résultent notamment de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, de l'ordonnance n°59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services et de l'ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. A ce titre, l'État dispose en tant que besoin des services des communes, des départements, des régions, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Si le représentant de l'État estime qu'un acte pris par les autorités communales, départementales et régionales, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense, il peut en demander l'annulation par la juridiction administrative pour ce seul motif. Le représentant de l'État dans le département ou dans la région défère l'acte en cause, dans les deux mois suivant sa transmission ou sa publication, à la section du contentieux du Conseil d'État, compétent en premier et dernier ressort. Il assortit, si nécessaire , son recours d'une demande de « suspension » ; le président de la section du contentieux du Conseil d'État, ou un conseiller d'État délégué à cet effet, statue dans un délai de quarante-huit heures.

[396] Voir p.202 et s.

[397] Voir p.172 et s.

locale et rattachable à une compétence locale. Cette définition prise *a contrario* permet de mettre en évidence les limites de la coopération internationale. En effet cette dernière ne peut pas répondre à des intérêts privés, elle ne peut pas concurrencer le champ de la diplomatie, elle ne peut pas non plus correspondre à aucun besoin de la population et ne peut pas s'exercer hors du champ de compétences des collectivités territoriales. Ces deux derniers points peuvent être illustrés par un jugement du 18 novembre 2004 du tribunal administratif de Poitiers[398]. Dans cette affaire le Conseil général de Deux-Sévres s'engage dans le cadre d'un protocole d'accord signé le 3 mars 2003 avec le village de Daboura au Burkina Fasso à participer au projet d'un collège public d'enseignement général à Daboura. Cet engagement se concrétise le 16 décembre 2003 par une délibération prévoyant une subvention de 43 000 euros en faveur de l'association pour le développement intégral et la solidarité, maître d'œuvre du projet. M.Charbonneau sollicite l'annulation de cette décision au motif qu'elle ne relève pas de la compétence de cette collectivité et qu'elle ne présente aucun intérêt départemental. Le Tribunal administratif entend favorablement ces prétentions. Il décide d'annuler la délibération du Conseil Général car elle présente un intérêt essentiellement humanitaire qui ne peut être regardée comme répondant à des besoins de la population deux-sévrienne. Ce considérant est un exemple d'action de coopération ne rentrant pas dans le champ du droit à coopérer comme nous l'avons défini au regard de la jurisprudence de la cour d'appel de Douai. En effet une action de coopération doit être d'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité locale et rattachable à une compétence locale. Il semble que l'action des Deux-Sévres ne remplie pas les deux dernières conditions. D'une part, l'action n'a aucune retombée sur la population que ce soit d'une manière directe ou indirecte[399] et, d'autre part, l'action humanitaire non urgente ne fait pas partie des compétences transférées aux collectivités territoriales, et ne peux pas se déduire de la clause générale de compétence. En effet l'action humanitaire n'ai pas une compétence des collectivités territoriales comme le souligne notamment la circulaire du 19 octobre 2004 relative aux cofinancements des projets de coopération décentralisée émise par le ministère des affaires étrangères. Elle précise que « *le projet de coopération ne doit pas avoir un caractère humanitaire stricto sensu* »[400]. On peut déduire *a contrario* qu'il doit

[398] Tribunal Administratif de Poitiers, 18 novembre 2004, Jean-Romée Charbonneau c/Département des deux-Sèvres, n°0400561.
[399] Voir sur ce point Yves Gounin, AJDA, 7 mars 2005, p.486.
[400] Circulaire du 19 octobre 2004 relative aux cofinancements des projets de coopération décentralisée par le ministère des affaires étrangères, préambule, 2.

s'agir d'un véritable partenariat et d'un échange entre les collectivités et les populations. Ce jugement est donc une illustration confirmant les éléments déduits de l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 13 mai 2004 et confirmant la jurisprudence du Tribunal Administratif de Saint Denis de la Réunion, 18 décembre 1991, M.Mario Lechatc/ Maire de la commune de Saint-Denis, qui condamne déjà les actions uniquement humanitaires[401].

Conclusion du chapitre II sur le champ de la coopération internationale

323. La coopération internationale est apparue au cours de ce chapitre comme compatible à une notion relative de la souveraineté, ou à une souveraineté diffuse. Dans cette optique le champ de la coopération internationale est variable selon le type de coopération. La coopération sous l'impulsion locale fait apparaître un champ restreint, défini par la notion d'intérêt locale extraterritorial, comme une action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité locale et rattachable à une compétence locale. Tandis que le champ de la coopération sous l'impulsion étatique est beaucoup plus variable et large, car elle dépend du contenu du traité international, mais elle doit toujours respecter les engagements internationaux de la France et les principes constitutionnels.

324. Le champ de la coopération internationale connaît aussi des limites. Ces limites sont plus importantes dans la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales que sous l'impulsion des États. En effet seules les limites issues des textes constitutionnels s'imposent à la coopération sous l'impulsion étatique, c'est-à-dire celles issues de l'État-Nation et de l'obligation de la langue française. Tandis que la coopération sous l'impulsion des collectivités est soumise à toutes les limites, celles issues de l'État nation, celles issues de la loi, comme celles issues des principes du droit des collectivités territoriales.

[401] LPA, 21 juin 1993-N°74-5.

Tableau 6 : Champ de la coopération internationale des collectivités territoriales

Sous l'impulsion locale	action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité locale et rattachable à une compétence locale.
Sous l'impulsion étatique	variable selon le contenu du traité international, mais doit toujours respecter la souveraineté nationale, les engagements internationaux, et la politique étrangère de la France

Tableau 7 : Limites au champ de la coopération internationale

Limite de l'État-Nation	S'impose à la coopération sous l'impulsion étatique et locale
Limite de la loi	S'impose à la coopération sous l'impulsion locale, dérogation possible de la coopération étatique
Limite des principes de collectivités territoriales	S'impose à la coopération sous l'impulsion locale, dérogation possible de la coopération étatique

Conclusion du titre I

325. Le titre premier a mis en avant une naissance empirique de la coopération internationale laquelle constitue de manière implicite, puis explicite, une compétence à part entière des collectivités territoriales. Cette compétence donne l'aptitude aux collectivités territoriales d'agir à l'extérieur du territoire national. Cette action apparaît au regard des textes actuels comme le droit à coopérer des collectivités territoriales.

326. Le champ de ce droit à coopérer, compatible avec une conception moderne de la souveraineté, à un champ d'action variable selon que la coopération soit sous l'impulsion locale, ou sous l'impulsion étatique. Dans la première hypothèse le champ est plus restreint que dans la seconde. Ces deux coopérations connaissent des limites. Les limites sont plus étendues dans la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales, alors qu'elles ne sont que constitutionnelles dans la coopération sous l'impulsion de l'État.

327. Ce titre a donc permis de mettre en avant les fondements juridiques qui déterminent le champ d'action de la coopération internationale. Ces éléments étant analysés, ils permettent d'aborder avec plus de clarté la nature juridique des relations nouées dans le cadre de la coopération internationale.

TITRE II :
L'ANALYSE DU CONTENTIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FONCTION DE LA NATURE DES LIENS JURIDIQUES

328. Après le titre premier, dont le but était d'étudier les fondements juridiques déterminant le champ d'action de la coopération internationale, il convient de s'orienter dans le titre second sur la nature juridique et le contentieux de la coopération internationale. Ce titre part de l'hypothèse que le contentieux de la coopération internationale est déterminé par la nature juridique des liens entre les acteurs de la coopération. Ainsi à travers l'étude des liens juridiques, ce titre fera ressortir un contentieux multiple dans le domaine des relations extérieures des collectivités locales. Cette approche amènera à s'interroger au final sur l'existence ou la construction d'un droit administratif international. Il faut donc rechercher en premier lieu la nature juridique des rapports internationaux (chapitre 1) pour analyser ensuite les problèmes du contentieux international (chapitre 2).

CHAPITRE I A la recherche de la nature juridique des relations de coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 La nature juridique des liens entre les États, les usagers et les collectivités territoriales

§1) La nature juridique des relations entre les États.

§2) la nature juridique des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

I) Les relations entre l'État et les collectivités locales dans la coopération sous l'impulsion Étatique
II) Les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales.

§3 Les relations entre les collectivités territoriales et les usagers : la mise en œuvre des accords

Conclusion sur la nature juridique identifiable des liens internationale

Section 2 La nature juridique discutée des liens entre collectivités territoriales

§1) L'identification des relations entre collectivités territoriales de plusieurs États.

I) Les relations entre les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion étatique
II) Les relations entre collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion locale.

Conclusion

§2) La nature juridique des relations entre collectivités territoriales

I) La controverse de la nature juridique internationale des relations entre collectivités territoriales.
II) Une nature juridique se rattachant au droit interne.
A) Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion étatique
B) Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales

§3 L'hypothèse envisageable de droit communautaire pour les relations intra-européennes.

I) L'intérêt de l'hypothèse communautaire.
II) Une nature juridique communautaire.
III) Une proposition discutable

Conclusions sur l'hypothèse envisageable de droit communautaire pour les relations intracommunautaires.

Conclusion chapitre 1

CHAPITRE I :
À LA RECHERCHE DE LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

329. La recherche de la nature juridique des relations internationales doit permettre de définir juridiquement les liens entre les acteurs de la coopération, c'est-à-dire de les rattacher en fonction des hypothèses au droit international, au droit interne, au droit privé, ou au droit public. Il semble au regard des analyses déjà effectuées dans le titre premier qu'il s'agit a priori de relations de droit public interne, toutefois dans une analyse plus approfondie, la nature des liens apparaît plus complexe. En effet une action internationale peut engendrer jusqu'à six intervenants différents, qui sont les deux collectivités locales mettant en place la coopération, les deux États signataires d'un traité international, et les usagers du service qui peuvent se subdiviser en deux groupes, les nationaux et les étrangers. Il convient alors pour mettre en exergue la nature juridique des relations internationales, de présenter, d'une part, les liens entre l'État, les usagers et les collectivités territoriales et, d'autre part, les liens entre les collectivités locales.

SECTION 1 :
LA NATURE JURIDIQUE DES LIENS ENTRE LES ÉTATS, LES USAGERS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

330. Plusieurs éléments doivent être pris en compte pour permettre la compréhension des liens entre les États, entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités et les usagers, notamment la diversité des acteurs intervenants dans la coopération, et le type de coopération envisagé qui peut être soit sous l'impulsion étatique, soit sous l'impulsion locale. En effet, lorsqu'elle est sous l'impulsion locale, les États ont simplement un rôle a posteriori à travers le contrôle de légalité des accords. Tandis que dans la coopération sous l'impulsion étatique, les États ont une place plus importante dans la mise en œuvre de l'action internationale. Cette première présentation peut être schématisée[402] à travers les tableaux suivants :

[402] Ces schémas n'ont qu'une valeur théorique, présentant la diversité en sa totalité des liens interterritoriaux, ils ne recherchent pas à représenter un modèle à atteindre.

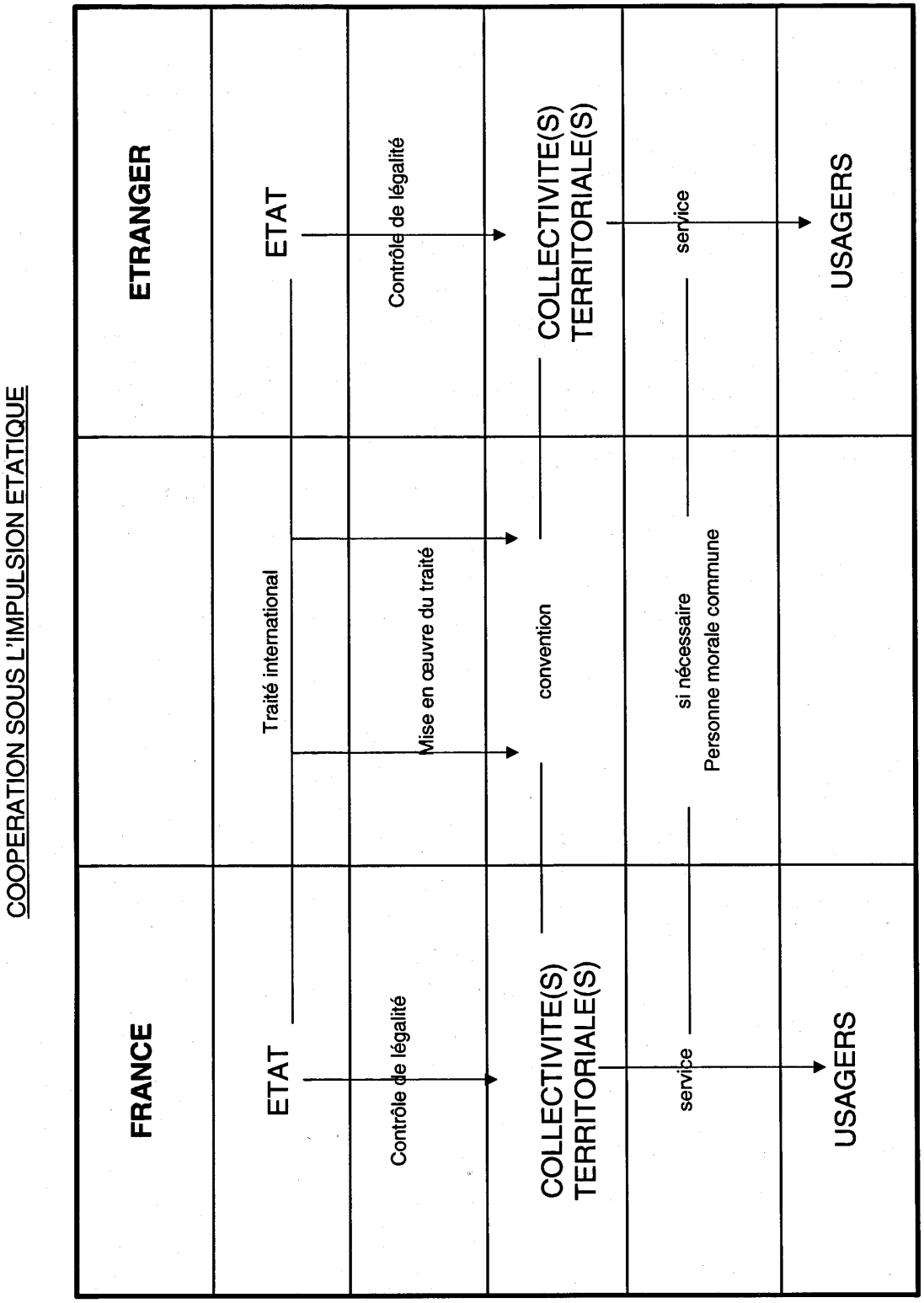


Tableau 8 : Les relations de coopération sous l'impulsion étatique, avant analyse

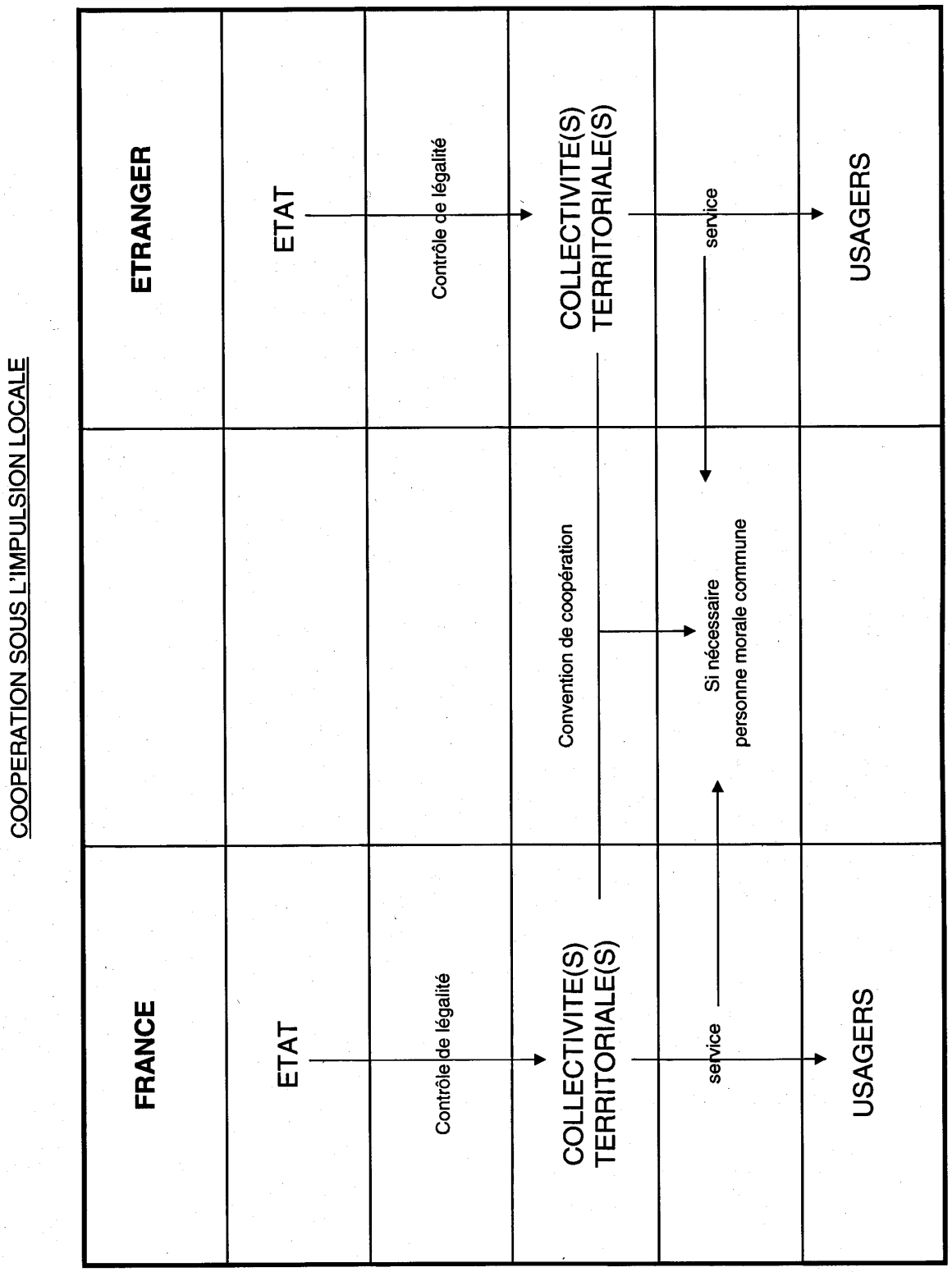


Tableau 9 : Les relations de coopération sous l'impulsion locale, avant analyse

331. Cette présentation schématique permet d'aborder en premier lieu les liens facilement identifiables comme les relations entre États, les relations entre États et collectivités territoriales, et les relations entre collectivités territoriales et usagers.

§1 - LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS

332. Aborder les relations entre les États dans une recherche sur la coopération internationale peut sembler a priori hors de propos, toutefois ces liens sont de première importance dans la coopération sous l'impulsion étatique. En effet la coopération sous l'impulsion étatique est caractérisée par les relations entre les États. Ces derniers peuvent passer des traités internationaux en matière de coopération internationale, ces traités peuvent être passés dans le cadre de la convention de Madrid de 1980, comme en dehors de ce cadre. Les relations sont alors directes entre les deux États en tant que sujet de droit international[403]. Ces relations peuvent prendre la forme d'un traité ou d'un accord international, mais elles peuvent aussi se constituer par un simple échange de lettres. Par conséquent les relations juridiques entre les États sont de première importance dans la coopération internationale sous l'impulsion étatique, alors que ces relations sont inexistantes dans la coopération sous l'impulsion locale.

333. Cette présentation des liens interétatiques peut être illustrée par la ratification de plusieurs conventions internationales en matière internationale. A l'heure actuelle la France a ratifié quatre accords interétatiques de coopération transfrontalière dans le cadre de la convention de Madrid de 1980. Tout d'abord l'accord franco-italien concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993 et publié

[403] Voir article de Catherine Schneider, *La souveraineté de l'État au carrefour du droit international et du droit administratif*, dans Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser, PUF, 1995, p.427.

par décret du 2 janvier 1996[404]. Le texte aborde les collectivités concernées par l'accord, les domaines de coopération, et l'organisation de la coopération.[405]

334. Le traité franco-espagnol est le deuxième accord interétatique de coopération. Signé à Bayonne le 10 mars 1995[406], il s'inscrit dans une tradition ancestrale de coopération et donne un champ assez large de coopération internationale. Cet accord a donné naissance à de nombreuses actions de coopération[407]. En outre la France a ratifié un troisième accord quadripartite de coopération dénommé « Karlsruhe » signé par l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse le 23 janvier 1996[408]. Ce traité permet de mettre en place de nombreuses actions internationales[409]. On peut citer enfin l'accord entre le France et la Belgique sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux

---

[404] Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993 (1) NOR : MAEJ9530115D, (1) « Le présent accord est entré en vigueur le 6 octobre 1995. Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne, ci-après dénommés les Parties contractantes, Désireux de faciliter l'application de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée le 21 mai 1980, ratifiée par la France le 23 décembre 1983 et par l'Italie le 19 novembre 1984 ; Désireux de contribuer au renforcement des relations traditionnelles de coopération transfrontalière dans le cadre du processus d'intégration européenne ; Conscients des avantages liés à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, sont convenus de ce qui suit… »

[405] Michel Rousset, *L'action internationale des collectivités locales,* LGDJ, p.65 et s.

[406] Décret no 97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 (1), NOR : MAEJ9730012D, (1) « Le présent traité est entré en vigueur le 24 février 1997. *Préambule* La République française et le Royaume d'Espagne, ci-après dénommés les Parties contractantes, Conscients du dynamisme de la coopération entre les collectivités territoriales concernées par le présent Traité ; Désireux de maintenir et de développer cette coopération pour enrichir les relations bilatérales des Parties contractantes et renforcer la construction européenne ; Souhaitant faciliter l'application de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent la coopération instituée par le présent Traité ; Reconnaissant que la différence des structures politiques et administratives de deux États et de leur législation en matière de coopération transfrontalière requiert un cadre juridique approprié pour permettre l'application des principes contenus dans la Convention-cadre susvisée ; Décidés à promouvoir cette coopération dans le respect de leur droit interne, sont convenus de ce qui suit… »

[407] Michel Rousset, *L'action internationale des collectivités locales,* LGDJ, p.68 et s.

[408] Décret no 97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996 (1), NOR : MAEJ9730073D, (1) « Le présent accord entrera en vigueur le 1er septembre 1997 Le Gouvernement de la République française, Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura ; Conscients des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière, Désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie, Conscients de la différence existant entre les États en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales, Désireux de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties, Désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent cette coopération, Décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties, sont convenus de ce qui suit… » .

[409] Michel Rousset, *L'action internationale des collectivités locales,* LGDJ, p.72 et s.

de 2005[410]. Ce texte organise les modalités de coopération et prévoit la création de structure de coopération, il sera étudié de manière plus approfondie dans la deuxième partie, comme les autres conventions déjà évoquées.

335. Dès lors, les relations entre les États qui se caractérisent par la mise en place d'accords internationaux ont une nature juridique se rattachant au droit international, comme tous les autres traités internationaux.

336. Ces précisions étant apportées à propos des relations vis-à-vis de l'État, il faut se tourner vers les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

§2 - LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

337. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales ne sont pas du même ordre selon que la coopération est sous l'impulsion des États ou sous l'impulsion des collectivités territoriales. Dans la coopération sous l'impulsion étatique les rapports entre l'État et les collectivités territoriales concernent avant tout le suivi de l'application du traité; tandis que dans la coopération sous l'impulsion locale les rapports entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent principalement par un contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

[410] Annexe du Projet de loi n°1331 « Accord entre le gouvernement de la république française, d'une part, et le gouvernement du royaume de Belgique, le gouvernement de la communauté française, le gouvernement de la région wallonne et le gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Bruxelles le 16 septembre 2002, conscient Conscients des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière, Désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie, Conscients de la différence existant entre les États en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales, Désireux de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties, Désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent cette coopération, Décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties, sont convenus de ce qui suit… » .

I] LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE

338. Les relations entre l'État et les collectivités locales dans la coopération sous l'impulsion étatique sont définies à travers les traités internationaux. Il ressort des traités que les États « contrôlent » conjointement l'application de l'accord international. Ce suivi s'effectue à travers la mise en place de commissions intergouvernementales[411]entre les États parties à l'accord.

339. Ce type de commission se retrouve notamment à l'article 11 du traité de Bayonne du 10 mars 1995[412] entre la France et l'Espagne qui dispose que *« la commission franco-espagnole de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, mise en place par échange de lettres fait à Foix le 21 octobre 1994, est chargée du suivi du présent Traité. Elle est composée de part et d'autre au maximum de six représentants désignés par chacun des gouvernements. Sa composition est communiquée par la voie diplomatique sous forme de note verbale. Quand les sujets de l'ordre du jour le requièrent, des représentants des collectivités territoriales peuvent, ainsi que des experts compétents sur les matières prévues, participer aux réunions de la commission. La Présidence est assurée conjointement par les deux États. Le secrétariat est assuré par chacun des deux États. La commission se réunit quatre fois par an alternativement en Espagne et en France. Ses missions sont les suivantes : - échanger des informations entre les Parties contractantes sur les initiatives des collectivités territoriales en application de ce Traité ; - étudier les problèmes ayant trait à l'application de ce Traité qui lui seront soumis et formuler des propositions pour les résoudre ; - faire toute proposition visant à améliorer ce Traité ; - rendre compte annuellement aux Parties de l'application du Traité ; - examiner toute autre question que les Parties lui confieraient entrant dans le champ d'application de ce Traité. La commission prête une attention particulière aux initiatives de coopération transfrontalière qui, en raison de la répartition différente des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en France et en Espagne, nécessitent des solutions appropriées avec le concours, le cas échéant, des services de l'État. Les Gouvernements s'in-*

[411] voir p.304 et s.

[412] Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, J.O n° 85 du 11 avril 1997 page 5507.
Décret no 95-261 du 3 mars 1995 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Foix le 21 octobre 1994 (1) J.O n° 59 du 10 mars 1995 page 3763.

forment mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre des travaux de la commission. Celle-ci contribue à la solution des problèmes concernant les collectivités territoriales. » La composition de cette commission est précisée dans le décret n° 95-261 du 3 mars 1995 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Foix le 21 octobre 1994[413]. Il ressort de ces textes que la commission joue un rôle d'évaluation de la coopération et de proposition améliorant l'application du traité. Les États sont ici de véritables partenaires des collectivités territoriales dans les politiques internationales des collectivités territoriales. Cette collaboration est à double tranchant, car elle permet à la fois d'assurer une cohésion de l'action et d'offrir un contrôle de l'État sur les collectivités territoriales.

340. Un organe similaire existe aussi dans traité de Rome en date du 26 novembre 1993[414]. Ce traité prévoit à l'article 7 que « *les Parties contractantes s'informent mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre des travaux de la commission intergouvernementale destinée à contribuer à la solution des problèmes de voisinage qui se posent de part et d'autre de la frontière franco-italienne* ».

341. Le traité de Karlsruhe a été complété par des dispositions similaires suite au décret 2001-549 du 20 juin 2001[415] qui prévoit la mise en place d'une « commission intergouverne-

[413] La Commission franco-espagnole de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales prévue dans le projet de Traité est mise en place entre la France et l'Espagne. << Elle est composée de part et d'autre au maximum de six représentants désignés par chacun des Gouvernements respectifs, renouvelables par tacite reconduction. Sa composition sera communiquée par la voie diplomatique sous forme de note verbale. Quand les sujets de l'ordre du jour le requièrent, des représentants des collectivités territoriales peuvent, ainsi que des experts compétents sur les matières prévues, participer aux réunions de la Commission. << La Présidence est assurée conjointement par les deux États. Le secrétariat est assuré par chacun des deux États. << La Commission se réunit quatre fois par an alternativement en Espagne et en France. << Les missions de la Commission seront les suivantes: << - Echanger des informations entre les Gouvernements respectifs sur les initiatives des collectivités territoriales en application du Traité.<< - Etudier les problèmes ayant trait à l'application du Traité qui lui seront soumis et formuler des propositions pour les résoudre. << - Faire toute proposition visant à améliorer le Traité. << - Rendre compte annuellement aux Gouvernements respectifs de l'application du Traité. << - Examiner toute autre question que les Gouvernements respectifs lui confieraient et entrant dans le champ d'application du Traité. << Les Gouvernements s'informent mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre des travaux de la Commission. Celle-ci contribue à la solution des problèmes concernant les collectivités territoriales. >, J.O n° 59 du 10 mars 1995 page 3763.

[414] Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993, J.O n° 5 du 6 janvier 1996 page 227.

[415] Décret no 2001-549 du 20 juin 2001 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, signé à Bâle le 21 septembre 2000 ; Article 1er 1. Les Parties instituent une Commission intergouvernementale pour le Rhin Supérieur (ci-après « la Commission ») chargée de

mentale pour le Rhin supérieur » chargée de promouvoir la coopération décentralisée. En revanche le projet de traité franco-belge ne prévoit pas la mise en place de commission interétatique, mais fait seulement référence à l'autorisation qu'une collectivité territoriale doit demander à l'État, lorsqu'elle envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'État dont elle relève. Il est probable qu'une telle commission sera mise en place ultérieurement.

342. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont donc définies au cas par cas dans les traités internationaux. Toutefois ces relations sont aussi caractérisées par un contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales en matière de coopération internationale. Cette relation correspond au contrôle classique de légalité des actes des collectivités territoriales prévu par l'article L 1115-1 alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales[416]. Il ressort de cette article que les conventions internationales sont soumises au droit commun du contrôle de légalité, et au déféré préfectoral[417]. Le contrôle de légalité des conventions sous l'impulsion étatique s'effectue au regard du respect du traité international ainsi qu'au regard du respect des limites issues de la constitution.[418]

343. Par conséquent les liens dans la coopération sous l'impulsion étatique entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisés pour un rapport issu du traité international et un rapport de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales appartenant au droit public interne. Les relations entre les États et les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion étatique appartiennent donc au droit public interne. En effet Nicolas Levrat précise à propos de ces relations «*Il est en effet impossible qu'une relation publique entre l'État et une CPIE*[419] *soit régie par un autre droit autre que le droit public national, sans que soit remise en cause la notion même d'État.* »[420] Ceci se retrouve dans la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales, à la différence toutefois des liens unissant les deux parties.

---

promouvoir la coopération transfrontalière. 2. Le présent Accord n'affecte en rien l'activité des organismes existants ou à créer en vertu d'accords internationaux. 3. Le présent Accord n'affecte ni la nature ni l'ampleur des compétences des autorités régionales dans le domaine de la coopération transfrontalière, telles qu'elles sont réglées dans l'ordre juridique interne respectif des Parties, J.O n° 11 du 14 janvier 2000 page 672.

[416] Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L 2131-1 et L2131-2. Les dispositions de l'article L2131-6 sont applicables à ces conventions.

[417] Voir Ch. Autexier, *La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale*, dans revue française de droit administratif 9 (3), mai juin 1993, p.417.

[418]Voir p.173 et s.

[419] Collectivité publique infra-étatique

[420] Nicolas Levrat, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalier entre collectivités publiques infra-étatiques, thèse, PUF, 1994, p.170.

II] LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE

344. Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales, les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées simplement par le contrôle de légalité des actes des collectivités et en général des conventions internationales. Ce contrôle s'effectue au moyen de la procédure classique de la légalité.

345. Dans cette hypothèse l'étendue du contrôle de légalité est très large. Ainsi le juge administratif peut annuler une convention internationale qui ne rentrerait pas dans le champ de la coopération internationale[421]. En d'autres termes une convention internationale peut être annulée lorsqu'il s'agit d'une action internationale d'une collectivité territoriale qui ne s'inscrit pas dans l'intérêt public, qui n'est pas compatible avec la politique étrangère de la France, qui ne répond pas à un besoin de la population de la collectivité locale, qui n'est pas rattachable à une compétence locale, ou qui dépasse les limites du droit à coopérer (respect de l'État nation, de la loi, des principes du droit des collectivités territoriales)[422].

346. Le contrôle de légalité des actes unilatéraux et des conventions internationales apparaît donc comme très étendu dans la coopération sous l'impulsion locale.

347. Ces quelques lignes mettent en évidence que les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion locale sont caractérisées par le contrôle de légalité. Par conséquent les relations entre les États et les collectivités territoriales, sous l'impulsion locale, comme sous l'impulsion étatique appartiennent au droit public interne. Ainsi après avoir clarifié les rapports entre l'État et les collectivités territoriales, la recherche s'oriente vers les liens entre les collectivités territoriales et les usagers.

[421] Voir p.184 et s.
[422] Voir p.172 et s.

§3 - LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS : LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS

348. Les relations entre les collectivités territoriales et les usagers sont de deux ordres, soit entre l'usager et les collectivités territoriales directement, soit entre l'usager et une structure commune internationale, pouvant se matérialisent sous deux formes différentes qui sont le contrat ou l'acte unilatéral. La problématique en la matière est de déterminer des principes régissant ces relations et les rattacher à un ordre juridique interne, pour cela il est nécessaire d'évoquer plusieurs hypothèses pour parvenir à clarifier les relations existantes.

349. Une première hypothèse peut partir du principe qu'une collectivité territoriale française et une collectivité territoriale étrangère mettent en place une action de coopération concernant les usagers des deux collectivités territoriales sans créer de structure commune. Dans cette hypothèse les relations sont multiples. En effet, un usager français, comme un usager étranger, peut avoir des relations avec sa collectivité nationale, comme avec la collectivité étrangère. En l'espèce les relations dépendant avant tout de la nature du service. Une telle hypothèse peut être illustrée par la pratique des jumelages d'écoles, où le lien juridique peut se créer entre les élèves et l'école d'origine et entre les élèves et l'école étrangère[423]. Dès lors les relations entre les usagers des deux pays sont en contact avec les deux collectivités territoriales. Il semble alors que le droit applicable à l'usager est celui du lieu où a pris naissance la situation, sauf dans l'hypothèse d'une exception prévue par les parties. Ainsi les relations entre les élèves français à l'étranger sont soumises au droit étrangers et réciproquement pour les élèves étrangers.

350. La même hypothèse peut être envisagée avec une structure commune. C'est-à-dire que deux collectivités territoriales mettent en place une action de coopération à travers la création d'une structure commune. Dans cette hypothèse les usagers des deux collectivités territoriales ont un lien juridique uniquement avec la nouvelle structure. C'est le cas notamment de la création en 2003 du centre périnatalité transfrontalier dans la zone franco-italienne qui s'étend du bassin du mentonnais à la province italienne d'Imperia. La nature juridique de cette relation reste déterminée avant tout par la convention entre les collecti-

[423] Voir notamment: et plusieurs de leurs collègues visant à jumeler chaque école française avec une école de l'Union européenne, n° 583, déposée le 30 janvier 2003 ; Proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, n° 236 (2002-2003), le 3 avril 2003.

vités territoriales, cependant cette hypothèse laisse à penser que la nature juridique des relations relève du droit de la structure mise en place.

351. Une deuxième hypothèse est envisageable lorsque deux collectivités organisent une action de coopération concernant les usagers d'une seule collectivité (seul les usagers d'une collectivité territoriale bénéficient de l'action). Dans cette hypothèse l'usager concerné peut tisser des liens juridiques avec sa collectivité d'origine mais aussi avec la collectivité étrangère. Une telle hypothèse peut être illustrée par la mise à disposition d'un service public aux usagers d'une autre collectivité étrangère comme le service de l'eau. Enfin la dernière hypothèse concerne une collectivité et un usager de pays différents (exemple d'un financement d'étudiants étrangers sur le territoire de la collectivité comme dans l'arrêt « Villeneuve-d'Ascq »[424], où la ville finançait en partie les études d'étudiants étrangers à Villeneuve-d'Ascq dans le cadre de la coopération universitaire.). Dans cette hypothèse la relation entre l'usager et la collectivité s'inscrit principalement à travers un acte unilatéral, mais un contrat est aussi envisageable. La relation est souvent directe entre la collectivité et l'usager, sans réelle intervention de l'autre collectivité et relève de l'initiative unique de la collectivité territoriale. Dès lors la nature juridique du lien appartient au même ordre juridique que la collectivité émettrice de l'action de coopération.

352. Ces quelques lignes mettent en exergue la nature juridique des liens entre les usagers et les collectivités territoriales. Ils sont déterminés en principe par la nature juridique de la personne publique, sauf exception prévue par les conventions de coopération. Toutefois dans l'hypothèse où une convention ne se prononce pas, la nature juridique du lien devra être déterminée en cas de conflit. Cette hypothèse sera reprise dans le chapitre suivant concernant le contentieux juridique de la coopération internationale. Pour conclure nous présentons le tableau récapitulatif suivant :

[424] Conseil d'État, section, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq, commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p.834 ; voir aussi les grands arrêts de la décentralisation n°64, 2eme édition

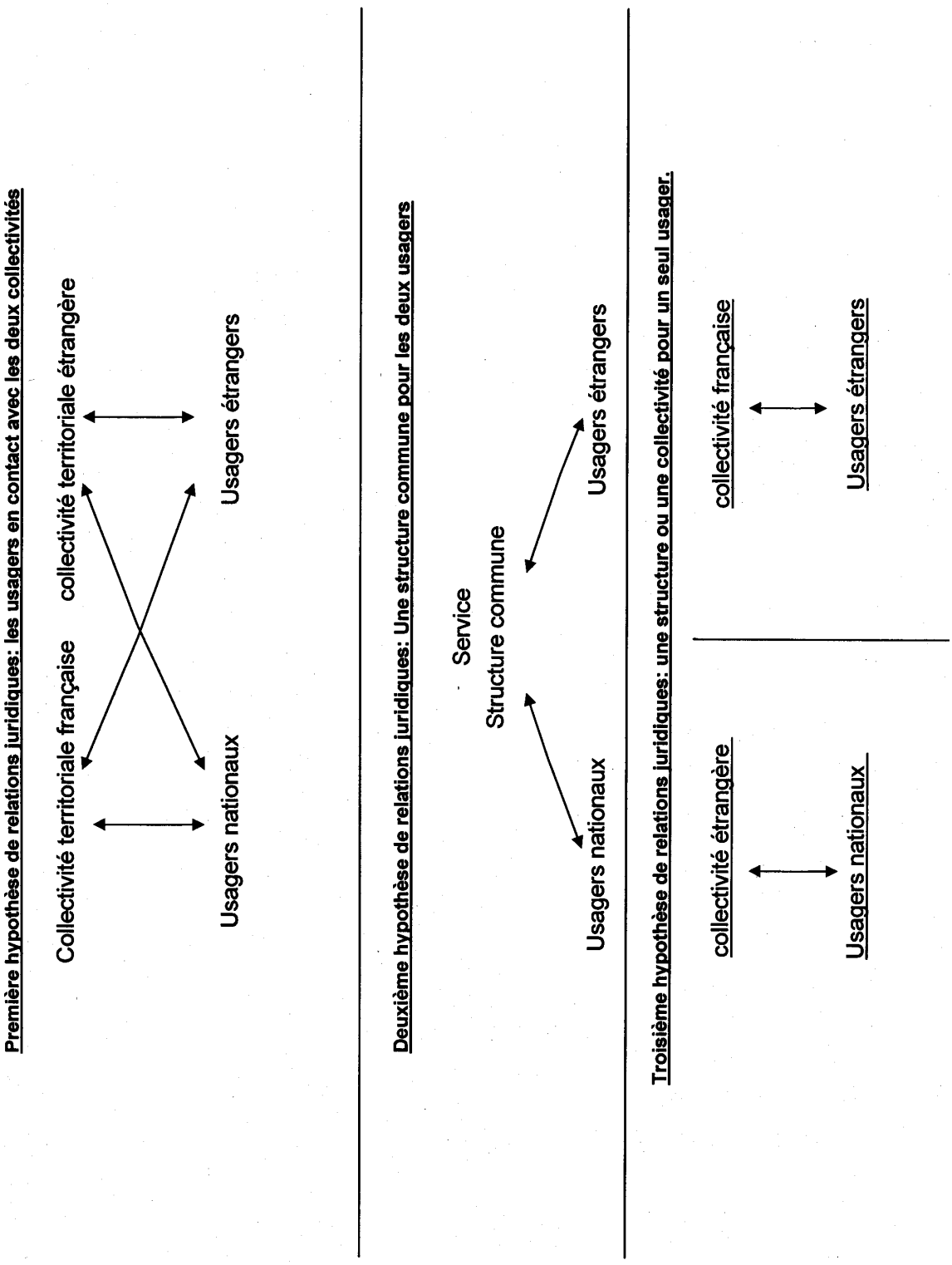


Schéma 1 : Les relations entre les collectivités territoriales et les usagers, avant analyse

Conclusion de la section 1 sur les liens juridiques entre l'État, les usagers et les collectivités territoriales

353. Cette section a mis en avant la multitude et la complexité des liens juridiques dans la coopération internationale se tissant entre les institutions publiques, mais aussi entre les collectivités territoriales et les usagers. Ces liens sont verticaux et horizontaux et ne sont pas de même nature dans la coopération sous l'impulsion étatique et dans la coopération sous l'impulsion locale. Cette section fait donc ressortir que les liens identifiables entre les États s'inscrivent dans la coopération sous l'impulsion étatique à travers des traités internationaux; que les liens entre les États et les collectivités territoriales sont différents selon le type de coopération : sous l'impulsion étatique, ils sont à la fois *a priori* et *a posteriori,* alors que sous l'impulsion locales, ces liens sont seulement *a posteriori.* Enfin la nature des liens entre les usagers et personnes publiques relève avant tout du droit de l'autorité publique. Ainsi après avoir analysé les liens identifiables, la recherche abordera dans la section suivante, la nature juridique des liens entre collectivités territoriales.

SECTION 2 :
LA NATURE JURIDIQUE DISCUTÉE DES LIENS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

354. Les liens entre collectivités territoriales restent difficiles à appréhender, ils peuvent relever d'une nature juridique internationale, interne ou encore communautaire. Il s'avère nécessaire pour présenter la problématique d'identifier les liens dans un premier temps, avant d'analyser, dans un second temps, leur nature juridique.

§1 - L'IDENTIFICATION DES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PLUSIEURS ÉTATS

355. En matière de coopération internationale les relations entre les collectivités territoriales sont plus complexes. En effet ces relations doivent s'entendre différemment selon qu'elles s'inscrivent dans la coopération sous l'impulsion étatique ou sous l'impulsion locale et selon leurs formes juridiques. Ces liens peuvent se concrétiser soit par des actes administratifs (acte unilatéral ou contrat) ou des structures ayant une personnalité juridique propre.

Ces diverses hypothèses doivent être prises en compte pour identifier les liens entre les collectivités territoriales de plusieurs États.

I] LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE

356. Les relations entre les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion étatique se caractérisent principalement par des conventions de coopération et des structures communes prévues par les traités.

357. Ces relations régies par les traités internationaux en matière de coopération internationale prévoient notamment les modalités de passation des conventions entre collectivités territoriales[425]. Les traités abordent en général les questions de l'objet des conventions[426], et les règles applicables aux conventions. Ces conventions constituent le lien juridique entre les collectivités territoriales concernées par le traité international et correspondent à une mise en œuvre du traité. Elles permettent de réaliser concrètement les actions de coopération internationale.

358. La mise en place de structure constitue le deuxième lien possible entre les collectivités territoriales. Ce lien, à la lecture des quarte accords interétatiques de droit positif, peut être mis en place soit à travers une structure ayant une personnalité juridique, soit à travers une structure n'ayant pas de personnalité juridique. Les structures sans personnalité juridique sont des organes de coopération ayant pour objectif de traité des questions communes, faire des propositions ou échanger des informations. Ces organes sont prévus notamment dans les

---

[425] Voir : Traité de Bayonne du 10 mars 1995 entre la France et l'Espagne : « *La conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales - ci-après dénommées conventions - constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité. Ces conventions sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de la Partie contractante dont elle relève.* » Voir le traité de Rome en date du 26 novembre 1993 Article 4 « *Les accords et les arrangements entre les collectivités territoriales sont conclus dans le respect des procédures prévues par le droit interne de chacune des Parties contractantes et dans le respect des engagements internationaux qui lient les Parties contractantes. Les accords et arrangements conclus sur la base du présent Accord ne peuvent pas porter atteinte à la coopération transfrontalière existante, sous des formes diverses, dans les États parties, et en particulier celle qui a été établie sur la base d'un accord international. Les accords et arrangements entre les collectivités territoriales ne pourront affecter la faculté des Parties contractantes de conclure ultérieurement des accords concernant la coopération transfrontalière.* » Voir traité de Karlsruhe du 23 janvier 1996 *« Article 3 Conventions de coopération : Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétences communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable.* »*;* Projet d'accord franco-belge *: « Article 3 Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi.* »

[426] Voir p.70 et s et p.368 et s.

conventions les plus récentes, c'est-à-dire celle de Karlsruhe et le traité franco-belge[427]. Les traités internationaux prévoient aussi la mise en place de structure ayant une personnalité juridique notamment le groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière, la sociétés d'économie mixte locale ou le groupement local de coopération transfrontalière[428]. Ces structures sont prévues dans les traités de Bayonne,

---

[427] Voir traité de Karlsruhe du 23 janvier 1996 « Article 9 Organismes sans personnalité juridique (1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis. (2) Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers. (3) La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur : a) Les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme ; b) La mise en place et les modalités de travail de l'organisme ; c) La durée pour laquelle il est constitué. (4) L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération. » et le traité franco-Belge « Article 9 Organismes sans personnalité juridique Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis. Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers. La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur : a) Les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme; b) La mise en place et les modalités de travail de l'organisme; c) La durée pour laquelle il est constitué. L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération. »

[428] Voir traité de Bayonne du 10 mars 1995 Article 5 1. Les collectivités territoriales espagnoles peuvent participer aux groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou au capital des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises. Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements << consorcios >> déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles. Les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent créer conjointement, en France, des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements << consorcios >. Voir traité de Karlsruhe du 23 janvier 1996 « *Article 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique 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, dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères. Article 11 Groupement local de coopération transfrontalière (1) 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.* (…)»; Projet franco-belge : *Article 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique: 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 dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères. Les catégories d'organismes publics locaux visés au paragraphe 1er ci-dessus sont les suivantes :1. Dans le Royaume de Belgique : a) Sur le territoire de la Région flamande ; - les structures de coopération intercommunale (décret flamand du 6 juillet 2001), les associations fondées par un centre public d'aide sociale ; b) Sur le territoire de la Région wallonne : - les intercommunales (décret wallon du 5 décembre 1996), les associations fondées par un centre public d'aide sociale ; c) Sur le territoire de la Région flamande et de la Région wallonne: - les associations sans but lucratif et les fondations (loi du 27 juin 1921), les associations internationales (loi du 25 octobre 1919), les intercommunales dont le ressort dépasse le territoire d'une Région (loi du 22 décembre 1986), les groupements européens d'intérêt économique (GEIE). 2. En République française : Les groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière et les groupements d'intérêt public chargés de la mise en oeuvre de politiques de développement social urbain, les sociétés d'économie mixte locales, y compris ceux déjà existant constitués par des collectivités territoriales françaises. Le présent Accord est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 2 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères par le droit belge ou par le droit français postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Accord. Cette disposi-*

de Karlsruhe et le projet franco-belge et elles sont mise en place sur le territoire français. Les collectivités territoriales françaises peuvent aussi participer à des structures étrangères. Ces éléments seront étudiés plus en profondeur ultérieurement.

359. Dès lors les relations entre les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion étatique comprennent des liens contractuels et des structures juridiques régis par les traités internationaux. Ces relations sont similaires dans la coopération sous l'impulsion locale, mais elles ne sont pas soumises aux mêmes règles juridiques.

II] LES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE

360. Dans la coopération sous l'impulsion locale les relations juridiques sont caractérisées principalement par le contrat et les structures communes régies par le code général des collectivités territoriales à l'article L 1115-1 et suivant du code général des collectivités territoriales. Ces contrats ressemblent juridiquement aux conventions régies par la coopération sous l'impulsion étatique, tandis que des différences plus appréciables sont à noter dans les structures régies par les règles de la coopération sous l'impulsion locale.

361. Ces contrats en premier lieu sont légaux au regard de l'article L1115-1 du CGCT, en effet ce dernier donne l'aptitude à toutes les collectivités territoriales et leurs groupements de passer des conventions avec des collectivités étrangères. Ces conventions s'apparentent aux autres conventions de droit commun des collectivités territoriales, mais leur champ d'application est variable comme cela a été souligné dans le chapitre précédent[429].

362. En second lieu les structures de coopération internationale sont plus restreintes dans la coopération sous l'impulsion locale. En effet les textes prévoient la participation d'une collectivité étrangère principalement dans le cadre des groupements d'intérêt public[430] ou des sociétés d'économie mixte locale[431] sous certaines conditions[432]. Le Code général des collectivités territoriales n'aborde pas les organes sans personnalité juridique ou les groupements locaux de coopération transfrontalière. Toutefois la loi du 13 août 2004 ouvre de

---

tion prend effet dès la notification par la Partie contractante concernée, par la voie diplomatique, de la modification de son droit interne.

[429]Voir p.138 et s

[430] Voir les articles L 1114-2 et L1114-3 du code générale des collectivités territoriales.

[431] Voir les articles L 1522-1 du code générale des collectivités territoriales.

[432] Voir p.384 et s. et p.393 et s.

nouvelles possibilités concernant ce dernier point. En effet le nouvel article L1115-4-1[433] met à disposition pour toutes les collectivités territoriales la possibilité de créer un groupement local de coopération transfrontalière déjà évoqué dans les traités de Karlsruhe et le projet franco-belge. Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) dénommé district européen est mis en place dans le cadre de la coopération transfrontalière. Ce nouvel instrument profite principalement aux régions frontalières de l'Italie, et de l'Espagne, car elles n'ont pas accès au GLCT dans le traité de Rome ou de Bayonne, ou encore aux régions frontalières du Royaume-Uni ou de la Corse qui ne sont pas concernées par un traité international. Cet outil crée un lien juridique uniquement transfrontalier, à la différence des autres structures pouvant être utilisées pour tout type d'action internationale.

363. Enfin le Code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour une collectivité territoriale française et leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne. Cette adhésion ou cette participation était autorisée par décret en Conseil d'État[434], mais depuis la loi du 13 août 2004, elles le sont par arrêté du préfet de région[435]. Cette modification simplifie la procédure d'autorisation et permet ainsi de favoriser le développement de la coopération internationale dans l'Union européenne.

364. Par conséquent les liens juridiques entre les collectivités territoriales dans la coopération sous l'impulsion locale sont caractérisés par des relations contractuelles, des relations au travers des structures communes (GIP, SEML et District européen[436]), ou des participa-

[433] L1115-4-1 « Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège. Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen. Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents. » inséré par Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 187 Journal Officiel du 17 août 2004.

[434] Voir l'article L1115-4 du code général des collectivités territoriales.

[435] Article 137 de la loi du 13 août 2004 : Dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « par décret en Conseil d'État » sont remplacés par les mots : « par arrêté du préfet de région », J.O n° 190 du 17 août 2004 page 14545.

[436] Groupement d'intérêt public, Société d'économie mixte locale.

tions dans des organismes étrangers. Ainsi après avoir identifié les liens entre les collectivités territoriales, il convient alors de rechercher leur nature juridique.

§2 - LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

365. Les relations juridiques entre les collectivités territoriales peuvent être contractuelles ou au travers des structures communes. Ces deux types de liens ont une nature juridique extrêmement discutée. En effet leurs natures juridiques peuvent être abordées sous deux angles différents. Un premier courant considère que ces liens se raccrochent au droit international, tandis qu'un deuxième courant considère que ces liens se raccrochent au droit interne. Il ressort au regard du droit positif actuel que l'approche internationaliste reste discutable, alors que l'approche du droit interne semble s'affirmer de plus en plus.

I] LA CONTROVERSE DE LA NATURE JURIDIQUE INTERNATIONALE DES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

366. Plusieurs auteurs proposent de raccrocher la coopération décentralisée au droit international public. Cette thèse est défendue notamment par Christian Mestre dans un article intitulé *« la coopération décentralisée et le droit international »*[437]. Il considère que la coopération décentralisée naît dans l'infra-étatique et donc dans l'ordre juridique interne, mais se développe généralement dans l'ordre juridique international. Il considère que les accords infra-étatiques ont une dimension internationale lorsque les collectivités françaises concluent des accords avec des États Fédérés dotés d'une capacité internationale ou parfois même avec des représentants du pouvoir central, dans la mesure où ceux-ci détiennent seuls la compétence en matière de coopération décentralisée, notamment dans de nombreux pays africains. Il écrit « *si certains accords infra-étatiques peuvent parfois apparaître comme « des contestations des pouvoirs d'État », la plupart d'entre eux se rattachent peu ou prou aux compétences internationales de l'État. On ne voit pas pourquoi le droit international n'aurait pas le droit de cité lorsque, dans le cadre de la coopération décentralisée, une collectivité infra-étatique conclurait un accord avec un État » (…) « le cadre*

[437] Christian Mestre, *la coopération décentralisée et le droit international*, dans Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, journées d'études des 10 et 11 décembre 1993 Thessalonique, LGDJ, p.49.

juridique de la coopération décentralisée est bien le droit international public. »[438] Il considère alors que la coopération décentralisée est soumise de manière limitée au droit international.

367. Cette analyse se retrouve aussi dans les écrits de Pierre-Marie Dupuy. Il aborde cette question dans un article intitulé *« la coopération régionale transfrontalière et le droit international »*[439]. Dans cet article il présente les arguments du rattachement obligatoire des contrats transfrontaliers au droit international pour les exclure dans un second temps. Il considère que la coopération décentralisée relèverait du droit international au nom du principe de l'unité de l'État dans l'ordre des relations internationales. Selon ce principe seul le gouvernement possèderait la compétence pour engager l'État avec une autre autorité publique étrangère. Dès lors les collectivités territoriales et leurs groupements se confondraient avec l'État et engageraient la responsabilité internationale de l'État. Ainsi, les conventions transfrontalières seraient des actes juridiques internationaux au regard de la qualité d'autorité publique des contractants, et ces derniers seraient des « organes de l'État ». Toutefois Pierre-Marie Dupuy rejette l'hypothèse du droit international dans la suite de son article. Dès lors, le rattachement de la coopération décentralisée au droit international apparaît remis en cause, d'autres auteurs font de même en proposant une hypothèse entre le droit international et le droit interne.

368. C'est le cas notamment de Nicolas Levrat[440] qui propose une solution intermédiaire entre le droit interne et le droit international. Pour cela, il considère que la convention transfrontalière est fondée sur un intérêt local, ces actes ont dès lors des aspects internationaux mais ne relèvent pas du droit international. Il conclut, en outre, à la page 234 de sa thèse que *« les compétences des CPIEs*[441] *doivent nécessairement se situer dans l'ordre juridique qui détermine l'existence de chaque CPIE et que les relations transfrontières ne se situant pas dans le cadre du droit international, il n'est pas besoin pour les CPIEs de posséder une part de treaty making power* (pouvoir de faire les traités) *pour entreprendre de telles relations. »* Il reprend plus loin dans sa thèse le sujet en précisant que *« La doctrine semble aujourd'hui être résolument parvenue à la conclusion que la coopération entre*

[438] Christian Mestre, *la coopération décentralisée et le droit international,* dans Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, journées d'études des 10 et 11 décembre 1993 Thessalonique, LGDJ, p.61.
[439] Pierre-Marie Dupuy, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international,* dans Annuaire français de droit international, 1977, p.844.
[440] Nicolas Levrat, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalier entre collectivités publiques infra-étatiques, thèse, PUF, 1994, p.207-208.
[441] Collectivités publiques infra-étatiques

les CPIEs ne relève pas du droit international comme l'exprime la déclaration de JACA[442] *en ces termes : « ces relations transfrontalière, ainsi que les actes qui en constituent l'expression, n'empiètent pas sur les compétences de l'État en matière de relations internationales dans la mesure où ils ne se situent pas au niveau du droit international ni ne sont directement réglementés par celui-ci* »[443]

369. Un article de Geneviève Burdeau[444] exclut aussi le rattachement des conventions internationales au droit international. Elle considère que ces accords n'ont pas le caractère de véritables traités internationaux et considère que le droit applicable aux accords relève de l'autonomie de la volonté et de la liberté contractuelle. Elle observe que ces contrats relèvent du « droit international des contrats », comme le propose M. Dupuy, branche nouvelle du droit international.

370. Enfin, Mathias Audit, dans sa thèse sur « *les conventions transnationales entre personnes publiques* »[445], estime, à propos des accords infra-étatiques, qu'il n'existe pas de solution intermédiaire entre le droit international et le droit interne, et que ces conventions se rattachent au champ du droit interne. Nous nous rapprocherons de cette opinion laquelle se trouve confirmée par les conclusions déjà obtenues au cours de la recherche. En effet les dites conclusions ont permis de mettre en avant que la coopération décentralisée était une compétence attribuée par l'État aux collectivités territoriales leurs permettant d'agir à l'extérieur du territoire national, que cette compétence était différente de la compétence internationale de l'État. Cette différence a été mise en évidence à travers le chapitre sur les champs du droit à coopérer, qui démontre les limites de la compétence internationale locale au regard de la compétence internationale étatique, en rappelant que la compétence internationale est soumise au respect de la compétence diplomatique. Il s'agit d'une compétence attribuée, délimitée et contrôlée par l'État. De plus la recherche a mis en évidence que les collectivités territoriales ne peuvent pas contracter avec un État[446], qu'elles ne sont pas des sujets de droit international et que les conventions sont situées en bas de la pyramide des normes au même titre que les autres conventions passées par les collectivités

---

[442] Voir déclaration finale de la conférence des régions pyrénéennes, tenue à JACA-OLORON, les 8-10 juin 1982, dans « *déclarations adoptées lors des conférences européennes organisées par la CPLRE* », Document n°2 de la collection Etudes et travaux de la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du conseil de l'Europe, Strasbourg, 1986, P47 à 52.

[443] Nicolas Levrat, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalier entre collectivités publiques infra-étatiques, thèse, PUF, 1994, p.207-208.

[444] Geneviève Burdeau, Les accords conclu entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, dans. dans Mélanges Reuter, Pédone, 1981, p.103 -126.

[445] Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 158-164.

[446] L1115-5 du CGCT.

territoriales et que ces conventions n'engagent que les collectivités locales. Dès lors, la nature juridique des conventions internationales ne peut pas relever du droit international car, tout d'abord, les parties ne sont pas des sujets de droit international, ensuite, ces conventions doivent respecter les traités internationaux, en outre, les conventions de coopérations n'opèrent pas dans le même champ d'action que les traités internationaux et, enfin, leurs existantes dépendent du bon vouloir des États qui attribuent ou pas la compétence. Ces conventions concernent des relations « inter-nationales », mais pas le droit international qui concerne uniquement l'ensemble des règles qui régissent les rapports des différents sujets de la société internationale[447]. Dès lors, si ces conventions ne se rattachent pas au droit international, alors l'hypothèse du droit interne doit être soulevée.

II] UNE NATURE JURIDIQUE SE RATTACHANT AU DROIT INTERNE

371. Tout permet de penser que la nature juridique des conventions entre collectivités territoriales relèverait du droit interne. Cette hypothèse doit être évoquée dans le cadre de la coopération sous l'impulsion étatique et dans le cadre de la coopération sous l'impulsion locale.

A] Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion étatique

372. L'hypothèse de la coopération sous l'impulsion étatique étudie les relations entre collectivités territoriales mises en œuvre sous le régime des accords interétatiques de Rome, Bayonne, Karlsruhe et franco-belge. Ces traités explicitent les règles posées par la convention de Madrid et le protocole additionnel.

373. En effet, les traités internationaux de Rome, Bayonne et Karlsruhe prévoient respectivement aux articles 6[448], 4[449] et 4[450] que les conventions entre collectivités territoriales définissent le droit applicable auxdits accords et que ce droit est celui de l'une des parties

[447] Les sujets sont les États et les organisations internationales comme l'ONU et ses institutions

[448] Voir annexes traité de Rome : « *Article 6(…) Les accords qui sont conclus entre les collectivités territoriales doivent définir le droit applicable auxdits accords. Ce droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'État dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales* »

[449] Voir annexes traité de Bayonne : *« Article 4 (…) Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. »*

[450] Voir annexes traité de Karlsruhe : *« article 4 (…) Les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. »*

contractantes. Cette règle se retrouve dans le projet franco-belge à l'article 4[451]. Dès lors ces articles permettent de faire ressortir deux principes : d'une part, que les collectivités territoriales doivent prévoir une clause définissant le droit applicable et, d'autre part, que le droit applicable à la convention est défini librement par les parties dans la limite d'un choix entre le droit interne de l'une des parties. Par conséquent le droit applicable à la convention internationale sous l'impulsion étatique a une nature juridique de droit interne national ou étranger, selon le droit élu par les parties. Il ne semble pas possible de prévoir une application des deux droits, les collectivités territoriales doivent effectuer un choix. Pour autant, comme le souligne Mathias Audit, de nombreuses conventions transfrontalières ne prévoient pas le droit interne applicable. Dans cette hypothèse M.Audit considère que l'accord n'est pas nul « *En effet, il est en réalité impossible de déclarer la nullité d'un contrat transfrontalier pour lequel aucune loi n'aurait été choisie ; ceci en raison du fait que les seules dispositions du traité ne suffissent pas à assurer le régime et les effets d'une telle nullité. Il faut impérativement pour cela qu'un ordre juridique soit déclaré compétent »*[452]. Nous nous rattacherons à cette opinion que nous développerons ensuite pour rechercher des règles déterminant l'ordre juridique compétent[453].

374. A ce stade, ces analyses permettent de conclure que la mise en œuvre des conventions internationales sous l'impulsion étatique s'effectue dans le droit interne, et que ces conventions doivent prévoir le droit interne applicable. De plus, ces conventions sont soumises au droit commun du contrôle de légalité[454] prévu à l'article L1115-1 alinéa 2 du CGCT et les parties aux contrats ne sont pas des sujets de droit international. Dès lors les contrats internationaux qui possèdent toutes les caractéristiques des contrats de droit interne relèvent par déduction du droit interne. Ils sont qualifiés au regard du droit français en général de contrat administratif, mais ils peuvent aussi prendre la forme en théorie de contrat de droit privé. Il faut souligner, toutefois, au regard des contrats administratifs classiques, que les contrats internationaux ont une double spécificité. Tout d'abord au regard des autres contrats en général, le contrat international est intégré dans chaque ordre juridique à travers le respect des procédures de passation des contrats de chaque collectivité territoriale. De ce fait le contrat international appartient à la fois au droit interne natio-

[451] Voir annexes projet de traité franco-belge « article 4 (…) « *La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent Accord*. »
[452] Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 194-196.
[453] Voir p.246 et s.
[454] Christian Autexier, *La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale*, dans RFDA 9 (3) mai-juin 1993, p 417.

nal et étranger. Il a en quelque sorte une double nature juridique interne. Ensuite les contrats internationaux doivent prévoir un droit applicable aux relations entre les collectivités et notamment en cas de conflit, mais les décisions de mise en œuvre de l'accord se fait dans l'ordre juridique de chaque collectivité. La seconde spécificité, au regard des contrats administratifs classiques, provient du fait que les contrats internationaux de droit interne peuvent relever du droit étranger en cas de contentieux entre collectivités territoriales. Cette problématique sera analysée dans le chapitre suivant concernant le contentieux international.

375. Pour conclure il faut retenir que les contrats de coopération sont de droit interne, intégrés aux deux ordres juridiques avec un seul droit régissant les rapports entre les collectivités, et mis en œuvre dans l'ordre juridique interne de chaque collectivité selon le droit commun. Un exemple concret peut permettre de mieux comprendre cette analyse. Prenons l'hypothèse d'un contrat passé sous le régime de l'accord interétatique de Bayonne entre la région Midi-Pyrénées et la Catalogne relatif à la distribution de l'eau. Ce contrat est adopté par les deux collectivités territoriales selon les procédures de passation des contrats administratifs (en France, délibération de conseil municipal et transmission à l'autorité préfectorale). Ce contrat intègre l'ordre juridique français et l'ordre juridique espagnol. Ensuite ce contrat prévoit en principe le droit applicable en cas de contentieux. Ainsi il peut stipuler que le droit français sera applicable à la convention en cas de litige. Et enfin les décisions de mise en œuvre se font dans l'ordre interne de chaque collectivité, comme par exemple la vente du service aux usagers, ou l'embauche du personnel chargé du service.

376. Enfin, après s'être interrogé sur la nature internationale ou interne du contrat, il convient d'envisager la nature public ou privée du contrat dans l'hypothèse où le contrat de coopération prévoit une application du droit français. Dans cette hypothèse ces conventions se rattachent en général au droit public, toutefois, l'hypothèse de droit privé n'est pas à exclure. En effet, selon les règles du droit public, un contrat est administratif[455] lorsque une loi le prévoit, ou lorsque deux critères cumulatifs sont réunis : la présence d'une personne publique[456], et une clause[457] (ou un régime[458]) exorbitante de droit commun ou dans le cadre d'un service public[459]. En l'espèce aucune loi ni traité international, à ma connais-

[455] Voir J. Morand-Deviller, cours de droit administratif, Montchrestien, 7éme édition, p.375 et s.
[456] Tribunal de conflits, 21 mars 1983, « UAP ».
[457] Conseil d'État, 31 juillet 1912, « Société des granites porphyroïdes des vosges ».
[458] Conseil d'État, 19 janvier 1973, « Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant.»
[459] Conseil d'État, 20 avril 1956, « Epoux Bertin » et Grimouard »

sance, considère que ces contrats sont administratifs par nature. Dès lors les critères cumulatifs s'appliquent aux conventions internationales. Toutefois l'application des critères cumulatifs aux conventions internationales connaît des spécificités. En effet le critère de la clause exorbitante lié à l'existence de rapports inégalitaires a peu de chance de se rencontrer dans les conventions internationales, puisque lors des négociations de ces conventions les parties sont en général dans une situation égalitaire. Cette situation permet de penser qu'aucune partie n'acceptera une telle clause[460]. Par conséquent le critère du service public permettra le plus souvent de qualifier le contrat d'administratif. Cependant le contrat peut être aussi de droit privé s'il ne remplit pas les critères cumulatifs. Ainsi une convention internationale peut être passée entre une SEML française et un organe similaire étranger, qui sont deux personnes privées (notamment en matière d'eau ou d'urbanisme), ou encore deux personnes publiques peuvent passer une convention qui ne remplit pas les critères du régime exorbitant ou de service public. Dans ces conditions la convention internationale de droit national peut être de droit privé.

377. Dès lors la nature juridique des conventions internationales sous l'impulsion étatique est de droit interne sous une application de droit national ou étranger, et dans l'hypothèse du droit national, elles peuvent être de droit public ou privé.

378. Après avoir déterminé la nature juridique des conventions internationales, cette partie doit revenir sur la nature juridique des structures communes. Cette question apporte moins de commentaires et semble moins discutable. En effet lorsque deux collectivités territoriales de pays différents choisissent de mettre en place une structure commune sous le régime des accords interétatiques, il s'avère que sa nature juridique est déterminée par le siège de la structure. Cette règle est précisée notamment à l'article 4 du protocole additionnel de 1995 qui prévoit le régime juridique des organismes de coopération[461]. Dès lors le choix

[460] Voir Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 256 et s.

[461] 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. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissent la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national. L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Ainsi: les actes de l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par son statut et par le droit de l'État de son siège; l'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes; l'organisme de coopération transfrontalière est financé par des participations budgétaires des collectivités ou autorités territoriales. Il n'a pas capacité à décider de prélèvement de nature fiscale. Il peut, le cas échéant, recevoir des recettes au titre des services qu'il rend aux collectivités ou autorités territoriales, à des usagers ou à des tiers; l'organisme de coopération transfrontalière établit un budget annuel prévisionnel et un compte de clôture certifié par des experts indépendants des collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord.

d'une structure française entraîne l'application du droit français, alors que le choix d'une structure étrangère entraîne l'application du droit étranger.

379. Pour conclure cette partie fait ressortir que les relations entre les collectivités territoriales dans la coopération internationale sous l'impulsion étatique ont une nature juridique de droit interne, qui dans le cadre du droit français peut être de droit public ou privée. En est- il de même pour la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales ?

B] Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion locale

380. Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion locale les contrats en collectivités territoriales peuvent relever de deux régimes juridiques différents, soit du régime des arrangements entre collectivités territoriales, soit de l'article L1115-1 du CGCT.

a - Les contrats relevant du régime des arrangements entre collectivités territoriales.

381. Les contrats relevant du régime des arrangements entre collectivités territoriales sont régis en France par la convention-cadre de Madrid[462] et le protocole additionnel de 1995[463]. Le protocole additionnel de 1995 précise aux articles 2 et 3 à propos de la nature juridique des conventions entre collectivités territoriales que : « *article 2 : Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national. Article 3 Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique. L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé.* » L'article 2 ne concerne que la mise en œuvre des accords entre collectivités territo-

[462] Voir p.85 et s.
[463] Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Strasbourg, 9 novembre 1995, STE 169.

riales et non directement les accords entre collectivités[464], mais il apporte des indices sur la nature juridique des conventions, tandis que l'article 3 concerne pour sa part la création des organismes de coopération.

382. Ces deux articles rattachent la mise en œuvre des conventions entre collectivités territoriales aux règles régissant les actes dans l'ordre juridique interne et excluent une mise en œuvre au niveau international, il en est de même pour les organismes de coopération. Dès lors la mise en œuvre des accords entre collectivités territoriales appartient au droit interne. Cette règle pose donc une présomption de droit interne confirmée par l'analyse des traités internationaux découlant de la convention de Madrid.

383. En effet la convention-cadre de Madrid et le protocole additionnel[465] précisent que ces conventions sont passées selon les procédures de droit interne et les législations nationales. En France la procédure de passation des contrats prévues à l'article L1115-1 attribue une nature juridique de droit interne comme en atteste le régime juridique de ces contrats.

b - Les contrats relevant du régime juridique de l'article L1115-1 du CGCT.

384. Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales les conventions et les structures internationales sont régies par les articles L1115-1 et suivants de Code général des collectivités territoriales. Ces articles ne prévoient pas spécifiquement la nature juridique des conventions internationales mais la lecture du code laisse présumer une nature juridique de droit interne. Cette présomption est confrontée par les analyses doctrinales, les circulaires et l'avis du Conseil d'État en la matière.

385. Christian Autexier précise que l'article L1115-1 permettrait implicitement aux collectivités territoriales de placer les conventions de coopération sous l'empire du droit français ou du droit étranger[466]. Cette situation serait similaire à celle de la coopération sous l'impulsion étatique et permettrait de penser que les conventions de coopération seraient de droit interne.

386. Cela est confirmé dans un avis du Conseil d'État en date du 28 septembre 1994 qui précise que le régime applicable aux conventions est déterminé au cas par cas en fonction des conventions internationales et que ces conventions ne constituent pas des engagements

[464] Voir Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p.177.
[465] Voir article 3 de la convention cadre et article 1 du protocole additionnel.
[466] Christian Autexier, L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen, Dalloz Collectivités locales, 4408-42.

internationaux[467]. Enfin la circulaire du 20 avril 2001 aborde les conventions internationales au regard du droit interne et du contrôle classique des actes administratifs[468].

387. Dès lors il est possible de déduire que les conventions de coopération sous l'impulsion locale ont une nature juridique relevant du droit interne et fonctionnent de manière similaire aux conventions relevant de la coopération sous l'impulsion étatique. Toutefois dans la coopération sous l'impulsion locale rien n'oblige les parties à prévoir une clause sur le droit applicable entre les collectivités territoriales. Un tel oubli risque de compliquer les relations ultérieures des cocontractants, et doit être par conséquent abordé dans toutes les conventions internationales. En effet, lorsque cette question n'est pas abordée, se pose alors la difficile question des règles régissant le droit applicable entre les collectivités territoriales, lesquelles seront examinées de manière plus approfondies dans le chapitre suivant. Par conséquent les conventions sous l'impulsion locale appartiennent à l'ordre juridique interne, il semble qu'il en est de même pour les structures juridiques.

388. La nature juridique des structures communes est régie par les articles L1115-2 et s. et l'article L1522-1 du CGCT. Il ressort de ces articles que la nature juridique des structures communes de coopération est identique à la nature juridique des structures dans la coopération sous l'impulsion étatique. En d'autres termes les structures de coopération française sont de nature juridique française et les structures de coopération étrangère sont de nature juridique étrangère. Toutefois une dérogation à ce principe serait envisageable avec le projet de règlement communautaire applicable à partir de 2007, qui prévoit l'instauration de « Groupement européen de coopération transfrontalière ». En effet le règlement prévoit qu'une convention fixera le droit applicable au GECT et que ce droit est celui de l'un des États membres concernés[469]. Dès lors ce groupement n'a pas de droit applicable par nature,

---

[467] « Le régime juridique applicable aux conventions conclues, par application du I de l'article 131 de la loi du 6 février 1992 susvisée, entre des collectivités territoriales et leurs groupements, d'une part, et des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, est défini, cas par cas, par les conventions elles-mêmes. Ces conventions, qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution, ne sauraient déroger aux règles de légalité interne. Il appartient au délégué du Gouvernement, compétent en vertu du 3e alinéa de l'article 72 de la Constitution, de veiller, en utilisant les pouvoirs que lui confèrent les lois du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 susvisées, au respect de ces règles, et notamment de celles qui organisent le contrôle sur les collectivités territoriales, tant dans les conventions elles-mêmes que dans les mesures prises pour leur application ; il lui revient en particulier de vérifier que les collectivités territoriales et leurs groupements respectent les limites de leurs compétences et les engagements internationaux de la France expressément mentionnés par l'article 131 précité. », Avis du Conseil d'État, section de l'intérieur, n°356 560-28 septembre 1994, dans études et documents du Conseil d'État, Rapport public de 1994, ,n°46, la documentation française, p. 379.

[468] Voir circulaire du 20 avril 2001 relative à « *La coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* ».

[469] Voir : Article 4 Convention de coopération transfrontalière européenne : Tout GECT fait l'objet d'une convention. La convention précise la tâche du GECT, sa durée et les conditions de sa dissolution. La convention est limitée au seul domaine de la coopération transfrontalière déterminée par ses membres. La convention précise la responsabilité de chacun de ses membres vis-à-vis du GECT et vis-à-vis des tiers. La convention fixe le droit appli-

il est déterminé selon les besoins. Dans cette hypothèse le groupement relève du droit interne d'un des États membres concerné par la coopération.

389. Pour conclure, ces paragraphes font ressortir, que la nature des relations entre les collectivités territoriales est de droit interne avec un seul droit régissant les rapports entre les collectivités, et que la mise en œuvre de l'accord se fait dans l'ordre juridique interne de chaque collectivité. Cette analyse peut être synthétisée par le schéma suivant, toutefois l'analyse du droit positif peut être complétée par une analyse en droit prospectif tournée vers le droit communautaire.

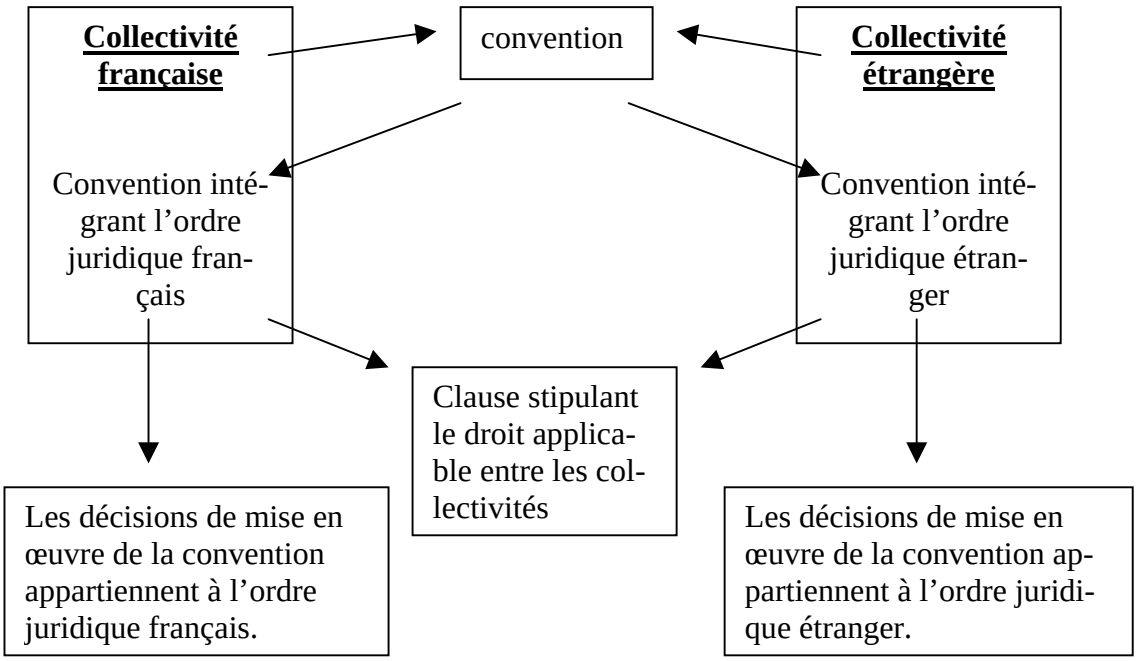


Schéma 2 : Le régime juridique des contrats de coopération

cable à son interprétation et à son application. Le droit applicable est celui de l'un des États membres concernés. En cas de litige entre les membres, la juridiction compétente est celle de l'État membre dont le droit a été choisi. La convention établie les modalités de la reconnaissance mutuelle en matière de contrôles
Les conditions dans lesquelles s'exercent les concessions ou délégations de service public octroyées au GECT au titre de la coopération transfrontalière sont à définir par la convention sur la base des droits nationaux applicables. La convention est notifiée à l'ensemble de ses membres et aux États membres; Bruxelles, le 14.07 .2004, COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD), Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT).

§3 - L'HYPOTHÈSE ENVISAGEABLE DE DROIT COMMUNAUTAIRE POUR LES RELATIONS INTRA-EUROPÉENNES

390. L'hypothèse du rattachement des relations de coopération intra-européenne à l'ordre juridique communautaire n'existe pas en droit positif et n'a pas été évoquée à ma connaissance par la doctrine. Il s'agit d'une hypothèse qui n'existe pas au regard du droit positif actuel, mais apportant une réflexion intéressante à la question de la nature juridique des relations internationales dans l'Union européenne. Cette réflexion sera menée en trois temps, tout d'abord en présentant l'intérêt de l'hypothèse communautaire, ensuite en proposant un mode de fonctionnement, et enfin en discutant cette proposition.

I] L'INTÉRÊT DE L'HYPOTHÈSE COMMUNAUTAIRE

391. L'intérêt de l'hypothèse communautaire repose tout d'abord sur les distinctions proposées en introduction[470] en matière de coopération internationale. Pour mémoire la recherche propose en introduction de distinguer les relations internationales locales intra-européennes, des relations internationales locales extra-européennes. Les relations internationales intra-européennes concernent la coopération à l'intérieure de l'Union, tandis que les relations extra-européennes concernent la coopération entre les collectivités françaises et les collectivités à l'extérieure du continent européen. Cette distinction se justifie par les enjeux différents des deux types de coopération. En effet la coopération intra-européenne a lieu dans un ordre juridique commun et répond à des enjeux particuliers. Cette coopération recherche à rapprocher les collectivités pour renforcer l'intégration communautaire et apporte des solutions nouvelles au développement économique. Alors que la coopération extra-européenne est très diverse selon les collectivités et répond plutôt à des objectifs d'aide au développement, d'échanges culturels ou de paix. Dès lors ces différences d'enjeux et de contexte juridique amènent à aborder la coopération internationale sous l'angle intra et extra-européen.

392. L'angle extra-européen n'entraîne pas de remarques particulières du point de vue de la nature juridique des relations internationales, alors que l'angle intra-européen peut conduire à repenser la nature juridique de ces relations. Dès lors cette partie ne concerne que l'hypothèse de la coopération internationale intra-européenne.

[470] Voir p.17.

393. Cette hypothèse connaît un intérêt certain au regard des liens entre les institutions communautaires et la coopération internationale comme le démontre la thèse de B. Dolez[471]. En effet, B.Dolez, après avoir rappeler l'idée européenne de Jean Monnet et Robert Schuman fondait sur une intégration économique déclenchant une dynamique politique fédérative entre les États, constate que la coopération internationale est un moyen d'atteindre cet objectif. Selon B.Dolez la coopération décentralisée présente un triple intérêt pour la communauté : *« elle permet de tester la volonté politique des États membres de progresser vers une Europe qui ne serait pas seulement une Europe économique; elle contribue à préparer les esprits à la suppression des frontières administratives et, en ce1a, elle facilite les progrès futurs de l'édification européenne; elle permet d'esquisser ce que pourraient être demain les relations entre collectivités territoriales appartenant à un espace politique commun. »*[472] Il expose ensuite le soutien politique et financier de l'Union européenne. En effet l'Union européenne soutient politiquement la coopération internationale notamment à travers les actions du Parlement européen et de la Commission. B.Dolez souligne trois résolutions[473] du Parlement européen se préoccupant de la coopération internationale, il en est de même pour la Commission et du Conseil à travers respectivement une recommandation de 1981[474] et une décision de 1984[475]. Le soutien est également financier comme le souligne B.Dolez à travers les fonds structuraux européen (FEDER) et le programme « interreg »[476]. Cela démontre le lien particulier entre la coopération intra-communautaire et l'Union européenne. L'Union européenne utilise la coopération internationale comme un moyen d'intégration des États membres vers une union plus étroite. De ce fait les relations internationales connaissent un essor important au sein de l'Union européenne. Cette politique fait apparaître une adéquation entre les enjeux de la coopération internationale intra-communautaire et l'ordre communautaire. La mise en perspective de

[471] Bernard Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Thèse Lille II, 1993, p.41 et s.
[472] Bernard Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Thèse Lille II, 1993, p.45.
[473] Résolution du Parlement européen du 18 novembre 1976 « *sur la proposition de résolution sur la politique régionale de la Communauté en ce qui concerne les régions situées aux frontières intérieures de la communauté* », JOCE n° C 293 du 13-12-1976, pp.37 et s.; Résolution du Parlement européen du 13 avril 1983 sur « *le renforcement de la coopération transfrontalière* », JOCE n° C 127 du 14-5-1984, pp.212 et s. ; et résolution du parlement européen du 12 mars 1987 sur la collaboration transfrontalière à l'intérieur de la Communauté », JOCE n° C 99 du 13-461987, pp.153 et s.
[474] Recommendation de la Commission du 9 octobre 1981 sur « la coordination transfrontalière en matière de développement régional », JOCE n° L 321 du 10-11-1981, pp.27 et s.
[475] Article 1 paragraphe 3 du règlement (CEE) n° 1787/84 du Conseil du 19 juin 1984 relatif au fonds européen de développement régional, JOCE n° L 169 du 28-6-1984, p.2.
[476] Bernard Dolez, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Thèse Lille II, 1993, p.51 et s.

ces deux éléments offre un nouvel élan à la coopération internationale au sein de l'Union européenne.

394. D'ailleurs plusieurs textes européens récents vont dans cette direction. Tout d'abord la notion de coopération transfrontalière apparaît de manière indirecte dans le projet de *«traité établissant une constitution pour l'Europe»*.Ce texte que nous nommerons *« traité constitutionnel »* comporte plusieurs parties, dont l'une réforme les institutions, et l'autre reprend les traités déjà existants. C'est dans cette deuxième partie que la coopération transfrontalière deviendrait indirectement une politique de l'Union. Les traités antérieurs n'abordaient pas la coopération transfrontalière, mais les décisions prises en la matières était fondées sur le titre 17 « *Cohésion économique et social* » du Traité instituant la communauté européenne[477]. Le projet de « traité constitutionnel » reprend ce titre à travers une section 3 dénommée « cohésion économique, sociale et territoriale », qui fait par-

[477] Titre 17 « cohésion économique et social » Article 158 Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales. Article 159 Les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 158. La formulation et la mise en oeuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en oeuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 158 et participent à leur réalisation. La Communauté soutient aussi cette réalisation par faction qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Orientation"; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants. La Commission présente un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, tous les trois ans, sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué. Ce rapport est, 1e cas échéant, assorti des propositions appropriées. Si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de la Communauté, ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. Article 160 Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin. Article 161 Sans préjudice de l'article 162, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, définit les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds. Sont également définies par le Conseil, statuant selon la même procédure, les règles générales applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants. Un Fonds de cohésion, créé par le Conseil selon la même procédure contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports. *Â partir du* ler janvier 2007, le Conseil statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement européen et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, dans le cas où les perspectives financières pluriannuelles applicables à partir du ler janvier 2007 et l'accord interinstitutionnel y afférent ont été adoptés à cette date. Si tel n'est pas le cas, la procédure prévue par le présent alinéa est applicable à compter de la date de leur adoption. Article 162 Les décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional sont prises par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions. En ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section "Orientation", et le Fonds social européen, les articles 37 et 148 demeurent respectivement d'application

tie des politiques de l'Union[478]. Le projet de traiter modifie l'intitulé de la partie en intégrant le terme de « *cohésion (...) territoriale* ». Cette modification fait référence directement à la coopération internationale transfrontalière. De plus le terme est intégré dans le corps du texte dans cette section une, alinéa 3, à l'article III-220 : « *Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne.* » Cette modification intègre pour la première fois le développement des régions transfrontalières comme une politique de l'Union. Cela démontre l'importance de la coopération internationale transfrontalière au sein de l'Union européenne. Cette importance a été aussi

[478] Cette section est située dans le chapitre *III « politiques dans d'autres domaines »*, du titre *III « Politiques et* actions internes » , de la partie III « les politiques et le fonctionnement de l'Union »: « Article III-220 Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. Article III-22I Les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article III-220. La formulation et la mise en oeuvre des politiques et actions de l'Union ainsi que la mise en oeuvre du marché intérieur prennent en compte ces objectifs et participent à leur réalisation. L'Union soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds â finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation»; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres La Commission présente au Parlement européen, au Conseil, au Comité des régions et au Comité économique et social, tous les trais ans un rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique, sociale et territoriale et sur la façon dont les divers moyens prévus au présent article y ont contribué. Ce rapport est, le cas échéant. assorti des propositions appropriées. La loi ou loi-cadre européenne peut établir toute mesure spécifique en dehors des fonds, sans préjudice des mesures adoptées dans le cadre des autres politiques de l'Union. Elle est adoptée après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social. La loi ou loi européenne peut établir toutes mesures spécifiques en dehors des fonds, sans préjudice des mesures adoptées dans le cadre des autres politiques de l'Union. Elle est adoptée après consultation du comité des régions et du comité économique et social. Article III-222 Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin. Article III-223 l. Sans préjudice de l'article III-224, la loi européenne définit les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds à finalité structurelle, ce qui peut comporter le regroupement des fonds, les règles générales applicables aux fonds, ainsi que les dispositions nécessaires pour assurer leur efficacité et la coordination des fonds entre eux et avec les autres instruments financiers existants Un Fonds de cohésion, créé par la loi européenne, contribue financièrement à la réalisation des projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports. Dans tous les cas, la loi européenne est adoptée après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social. Les premières dispositions relatives aux fonds à finalité structurelle et au Fonds de cohésion adoptées à la suite de celles en vigueur à la date de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe sont établies par une loi européenne du Conseil. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Article III-224 La loi européenne établit les mesures d'application relatives au Fonds européen de développement régional. Elle est adoptée après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social. En ce qui concerne le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «orientation», et le Fonds social européen, l'article Il1-231 et l'article III-219, paragraphe 3, sont respectivement d'application. »

soulevée notamment dans deux avis du comité des régions dénommés « *la coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales »*[479] du 19 novembre 1998 et « *Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie - un document fondamental et d'orientation pour l'avenir* »[480°] du 13 mars 2002. Ces avis considèrent que la coopération transfrontalière est un élément fondamental de développement de l'Union européenne. Quelques extraits des conclusions et recommandations des avis mettront en avant la vision du Comité des régions. Il précise dans l'avis de 1998 que *« La coopération transnationale et transfrontière a pour objectif, selon le Comité des régions : au niveau intracommunal, de favoriser le "développement urbain durable" au sens d'une qualité de vie durable; au niveau intercommunal, non seulement de concevoir des 'projets" limités mais aussi d'initier des processus d'apprentissage transnationaux qui renforcent l'euroconformité des partenaires; au niveau européen, de créer l'Europe des citoyens. Le Comité réaffirme l'importance fondamentale attribuée à la coopération interrégionale entre les régions et les collectivités locales, en tant qu'axe stratégique de la promotion de la cohésion socioéconomique ainsi que d'un développement homogène et global. Le Comité des régions estime qu'à la lumière de la dynamique d'intégration de la fin de ce siècle, la coopération transfrontière et transnationale des collectivités locales avec celles des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion et de Chypre favorise grandement la stratégie de préadhésion "à partir de la base ". (...) La coopération transnationale et transfrontière entre les collectivités locales doit être intégrée comme "nouvelle valeur ajoutée" dans la politique d'aide communautaire déjà en place. A cet effet, le Comité des régions recommande de concentrer les programmes qui se recoupent pour les faire tendre vers le même but, c'est-à-dire la coopération transfrontière et transnationale à long terme. Il est essentiel que le financement spécifique destiné aux collectivités locales et aux partenariats transnationaux soit inclus, en particulier pour ce qui est des partenariats avec les pays candidats »*. Des éléments similaires se retrouvent dans les conclusions de l'avis de 2002 tout en précisant que la commission doit mettre en place une législation cadre pour la coopération transfrontalière. Deux points de cet avis peuvent être cités, car ils offrent une vision prospective de la coopération internationale intra-européenne : «*L'Union européenne devrait ainsi adopter une vision à plus*

[479] Avis du Comité des régions du 19 novembre 1998 sur « *la coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales », COM-4/O11* Bruxelles, le 15 décembre 1998

[480] Avis du Comité des régions du 13 mars 2002 sur les « *Stratégies pour la promotion de la coopération trans-frontalière et interrégionale dans une Europe élargie- un document fondamental et d orientation pour l'avenir »,* COTER/00 1 Bruxelles, le 26 mars 2002.

long terme et expansive pour développer toutes les régions frontalières communautaires. Dans un avenir proche, de nombreux pays candidats deviendront des États membres. Les régions frontalières dans les pays tiers n'ayant pas toutes élaborées des plans de développement, la coopération pourrait initialement être limitée aux pays qui disposent de programmes transfrontaliers PHARE et TACIS. Ultérieurement, une stratégie commune spécifique serait nécessaire pour les activités de développement communes dans l'ensemble des zones frontalières communautaires jouxtant des pays tiers. (...) La Commission européenne doit également prendre l'initiative de développer une législation cadre pour la coopération transfrontalière, internationale et transnationale, sous la forme d'un règlement cadre en faveur des zones européennes de coopération. À cet égard les recommandations concernant la coopération transeuropéenne formulées dans l'étude publiée par le Comité des régions peuvent servir de point de départ. » Deux orientations ressortent de ces quelques lignes, d'une part, concevoir la coopération internationale comme un moyen d'intégration des pays membres de l'Union et, d'autres part, mettre en place une législation européenne en matière de coopération internationale intra-communautaire. Ces analyses ont été reprises par le congrès des pouvoirs locaux et régionaux lors de la 11 éme session plénière[481] en appuyant fortement sur la nécessité d'un règlement européen en matière de coopération internationale. Leurs demandes semblent être entendues par la Commission européenne, laquelle sur proposition du parlement européen et du conseil, présente un projet de règlement relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)[482]. Ce règlement, déjà évoqué, rappelle dans ces motifs que la coopération

[481] Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 11 émé session plénière, Strasbourg, le *27* mai *2004, Avis 24 (2004)* sur le projet de rapport de prospective du Comité des régions sur « un nouvel instrument juridique pour la coopération transfrontalière » : «Le projet de rapport de prospective suggère l'instauration d'un instrument paneuropéen de droit public (points 1.6 et 2.6). Le Congrès observe à cet égard que les exemples sont nombreux qui témoignent de l'effritement des spécificités juridiques respectives du privé et du public; en outre, les conventions du Conseil de l'Europe ainsi que bon nombre d'autres traités réglementent la création d'organismes transfrontaliers de droit privé comme de droit public. Le Congrès est convaincu qu'il convient d'insister davantage sur la possibilité juridique de participation des partenaires publics que sur le caractère de droit public du régime instauré par l'instrument communautaire ; Comme la COTER, le Congrès estime que l'instrument approprié est actuellement le règlement communautaire (point 2.8), obligatoire en tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre de l'Union européenne (point 2.2), offrant ainsi des solutions uniformes pour la coopération transeuropéenne des collectivités ou autorités territoriales ; (...) Le Congrès attache la plus grande importance à la compatibilité du futur règlement communautaire avec le système de la Convention-cadre européenne et de ses protocoles additionnels. II souhaite dès lors que le Conseil de l'Europe puisse être associé à la préparation du projet de règlement, de manière à en harmoniser le contenu avec les protocoles additionnels à la Convention-cadre ; il demande à la Commission d'informer régulièrement et d'associer éventuellement le Conseil de l'Europe, au sein des instances appropriées, à la préparation du projet de règlement, afin que celui-ci soit compatible avec les deux protocoles à la Convention cadre de Madrid voire, le cas échéant, avec tout autre protocole qu'il s'avérerait approprié d'élaborer au sein du Conseil de l'Europe. »

[482] Voir Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un groupement de coopération transfrontalière. Bruxelles, le 14.7.20t)-I, COM (2004) 496 final. 20t14101G8 ? (COD)

internationale intra-européenne permet un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale. Sur ce la Commission propose de créer un GECT doté de la personnalité morale, pouvant être composé des collectivités territoriales mais aussi des États membres et ayant pour objet de promouvoir 1a coopération transfrontalière des États membres et des collectivités territoriales. Le régime juridique de ce groupement sera étudié de manière plus approfondie dans la deuxième partie de la thèse[483].

395. Tous ces éléments démontrent le lien particulier ente le développement de l'Union européenne et les collectivités territoriales[484], et permettent de proposer légitimement une hypothèse nouvelle de la nature juridique des liens internationaux locaux fondée sur l'ordre juridique communautaire.

II] UNE NATURE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

396. Dans ce contexte il est possible de rattacher la coopération internationale intra-communautaire à l'ordre communautaire. Une telle hypothèse peut être mise en place en proposant notamment de rattacher les conventions internationales locales à la fois à l'ordre juridique interne et à l'ordre juridique communautaire. Ainsi, lors de la conclusion d'une convention internationale, celle-ci intégrerait à la fois, l'ordre juridique communautaire et l'ordre interne. L'ordre juridique communautaire offrirait un ordre juridique commun et égalitaire pour traiter les conflits entre les collectivités territoriales, et l'ordre juridique interne continuerait de jouer son rôle en matière de contrôle de légalité des conventions internationales. Les deux ordres juridiques ne seraient pas en concurrence mais rechercheraient une complémentarité répondant aux problématiques de la coopération internationale. Dans ce système la convention internationale pourrait connaître le traditionnel déféré préfectoral lequel jugerait de sa légalité au regard du droit interne et de la diplomatie française et les usagers saisiraient toujours l'ordre administratif en cas de conflit, cependant les relations entre les collectivités territoriales ne seraient pas traitées par les ordres internes des collectivités territoriales, mais par l'ordre communautaire. L'ordre communautaire serait en quelque sorte l'ordre des conflits internationaux entre

[483] Voir p.404 et s.
[484] JC Lubac, *Etude sur les liens juridiques entre les institutions communautaires et les collectivités territoriales*, mémoire de DEA de droit public, Université des sciences sociales de Toulouse 1.

collectivités territoriales de L'Union. Cette compétence peut tout à fait être conçue comme une compétence de principe, à laquelle la loi des parties peut déroger.

397. Dans cet logique il faut donner la possibilité aux collectivités territoriales de saisir la Cour de justice des communautés européennes. Cette possibilité est en contradiction avec les principes des institutions européennes. En effet la compétence de la CJCE « *assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité* », elle n'a pas compétence pour connaître de tel litige. A l'heure actuelle la CJCE connaît principalement trois types de contentieux : le contentieux de l'annulation, le contentieux de l'interprétation et le contentieux de pleine juridiction[485].

398. Tout d'abord le contentieux de l'annulation concerne le recours en annulation et le recours en carence. Le recours en annulation est ouvert aux États membres, au Conseil, à la Commission ou aux personnes physiques contre un acte de l'Union, il est fondé sur l'illégalité des acte de l'Union au regard du droit communautaire. Le recours en carence est ouvert aux ouvert aux États membres, au Conseil, à la Commission ou aux personnes physiques contre une abstention de l'administration de la communauté.

399. Le contentieux de l'interprétation est un recours sous forme de question préjudicielle des juridictions internes sur le sens a donné aux actes communautaires. Enfin le contentieux de pleine juridiction concerne la responsabilité contractuelle et extracontractuelle des institutions communautaires. Enfin le recours en manquement est ouvert à la Commission et aux États membres contre un ou des États qui ne respectent pas les obligations imposées par les traités.

400. Au regard des divers recours possibles, seuls les recours en annulation ou en carence sont ouvert aux collectivités territoriales, comme toutes personnes physiques ou morales. Il ne permet pas de répondre à la problématique soulevée par l'hypothèse du droit communautaire. En effet ces recours sont institués pour régler les litiges entre les États membres, entre les États membres et l'Union ou entre les citoyens et les institutions communautaires. De ce fait concevoir une possibilité de saisine des collectivités territoriales ne rentre pas dans la logique première de la compétence de la cour.

401. Dès lors la conception d'un recours des collectivités territoriales devant la CJCE doit être fortement délimitée pour préserver la logique des institutions communautaires et les États membres. Dans cette optique un tel recours est possible dès l'instant où il est ouvert aux collectivités territoriales que pour les conflits de coopération internationale concernant les

[485] Voir Louis Cartou …, *L'Union européenne,* 4éme édition, précis dalloz, p.130 et s.

relations entre collectivités et que ce conflit ne porte pas sur la légalité de la convention, mais sur la responsabilité. En effet la légalité de la convention étant contrôlée par le droit interne, seul la responsabilité de la convention peut être engagée devant la CJCE. Ce recours serait alors ouvert aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans les conflits de coopération internationale concernant la responsabilité. Ce recours serait « une extension ou un cousin » du recours de plein contentieux en matière contractuelle.

402. Une telle hypothèse pourrait s'étendre aux projets de structures communes de droit communautaire, comme le « groupement européen de coopération transfrontalière ». Toutefois elle ne semble pas envisageable pour les structures communes de droit interne. En effet il ne semble pas concevable que la responsabilité d'une SEML ou un GIP doit être recherchée devant la CJCE, une telle extension sort de la logique de la CJCE et n'apporte pas obligatoirement une solution aux problèmes de conflits entre les collectivités territoriales. Dans ce cas précis une collectivité étrangère qui participe à une telle structure accepte obligatoirement l'ordre juridique de la structure. Dès lors rattacher ce contentieux à l'ordre communautaire n'aurait pas véritablement de logique.

403. Au final la proposition de rattacher la nature juridique des relations internationales à l'ordre communautaire est restreinte. Elle est réalisable pour les relations internationales intra-communautaires entre les collectivités territoriales pour les conflits de responsabilité concernant les conventions et les futures structures de droit communautaire. Cette proposition demande de créer un recours spécifique encadré pour les collectivités territoriales. Une telle innovation comporte à la fois des avantages et des inconvénients.

III] UNE PROPOSITION DISCUTABLE

404. La nature juridique communautaire de ces relations comporte plusieurs avantages mais aussi des inconvénients.

405. Une telle hypothèse permet tout d'abord de mettre sur un pied d'égalité les collectivités territoriales dans leurs relations et offrirait une impartialité juridique dans les rapports entre les deux parties. Cette garantie permettrait de renforcer la confiance entre les parties et ainsi d'envisager plus facilement et de manière plus ambitieuse des actions internationales. De plus elle renforce la cohésion territoriale des collectivités de l'Union en mettant en avant le dénominateur commun entre les collectivités territoriales : l'ordre juridique communautaire. Ceci renforce l'idée d'un ensemble commun que forme l'Union. Enfin les enjeux spécifiques de la coopération internationale intra-communautaire connaîtraient un ré-

gime juridique particulier adapté. Cette adéquation entre les enjeux et le droit offrirait un élan nouveau à la coopération internationale intra-européenne.

406. Toutefois une telle proposition affaiblirait l'influence de l'État qui perdrait une partie du contentieux de la coopération internationale. Cette réforme porterait atteinte à la souveraineté nationale en modifiant le pouvoir régalien de la justice et renforcerait la tendance internationaliste des collectivités territoriales. Cependant ces risques sont à relativiser. En effet, à l'heure actuelle, une convention internationale qui prévoit d'appliquer en cas de conflit, le droit étranger porte aussi atteinte à la souveraineté nationale. De plus dans le système proposé les conventions internationales sont toujours soumises au contrôle de légalité. Enfin la réalité européenne est aujourd'hui plus présente dans les institutions que la pensée souverainiste classique[486].

407. Dès lors envisager une telle hypothèse permettrait de renforcer la coopération internationale sans atteindre véritablement l'État. Elle serait un moteur nouveau de la coopération.

Conclusion du paragraphe 3 sur l'hypothèse envisageable de droit communautaire pour les relations intra-communautaires

408. L'évolution des liens entre les institutions communautaires et la coopération internationale légitime l'hypothèse d'une nature juridique communautaire. Ladite hypothèse entraîne une réforme de la procédure contentieuse européenne laquelle doit s'ouvrir aux collectivités territoriales. Elle permettra à terme d'amplifier la coopération internationale qui renforcera la cohésion territoriale de l'Union.

Conclusion du chapitre I sur la recherche de la nature juridique des liens internationaux.

409. La nature des liens internationaux est apparue multiple. Ces liens sont de quatre types et ont chacun une nature juridique distincte: entre les États les liens sont de l'ordre du droit international public, entre les États et les collectivités territoriales, entre les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales et les usagers, les liens sont d'ordre interne. Ces liens doivent être identifiés en distinguant la coopération sous l'impulsion étatique, de la coopération sous l'impulsion locale. A moyen terme les liens intra-européens

[486] Voir p.132 et s.

subissent une influence européenne qui peut conduire à les rattacher en partie au droit communautaire.

410. Ce chapitre, qui a permis d'éclaircir les liens juridiques de la coopération internationale, peut être synthétisé par les tableaux ci-dessous reproduits. Il convient désormais d'aborder les problèmes de contentieux juridique.

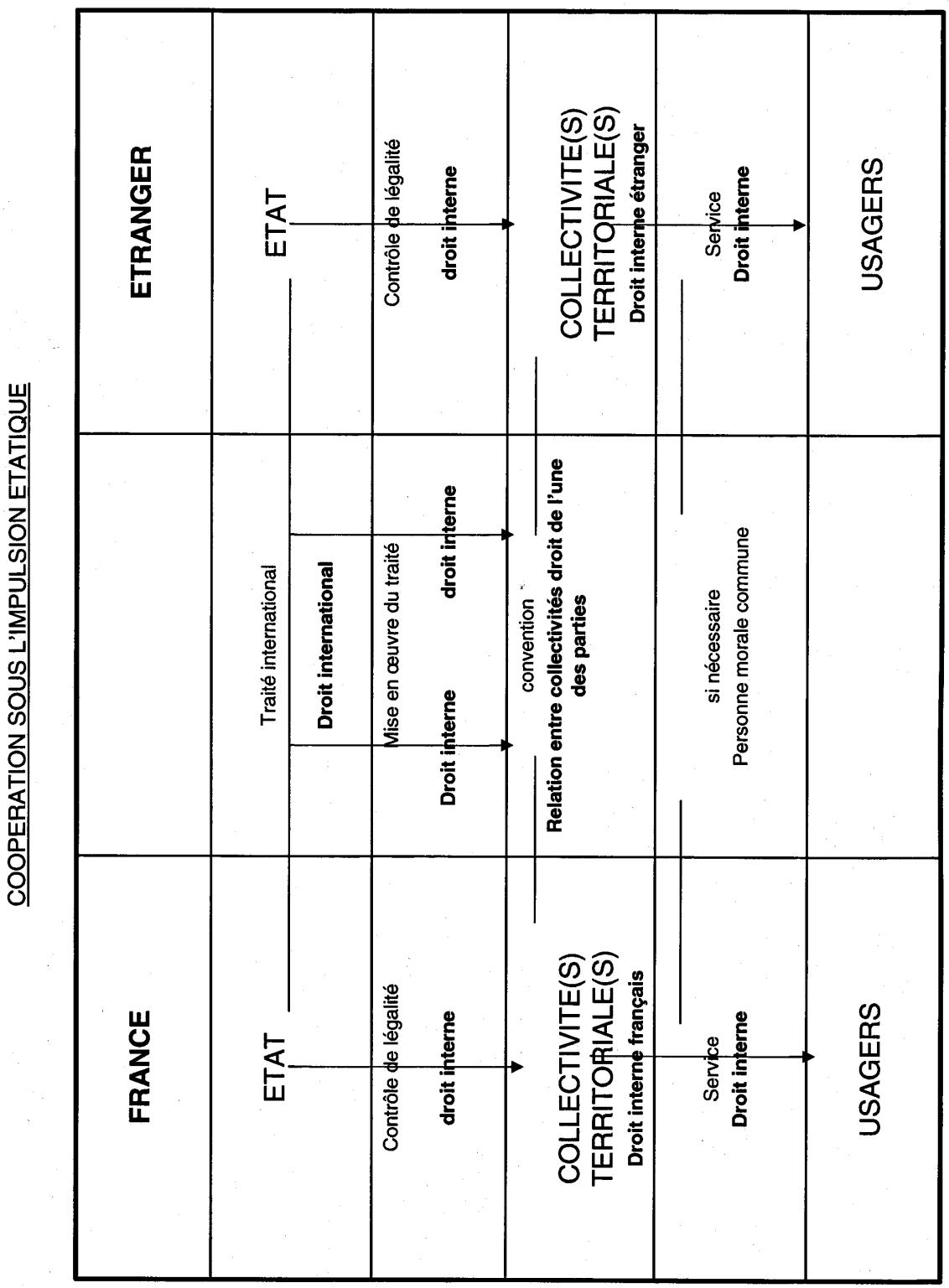


Tableau 10 : Les relations de coopération sous l'impulsion étatique, après analyse

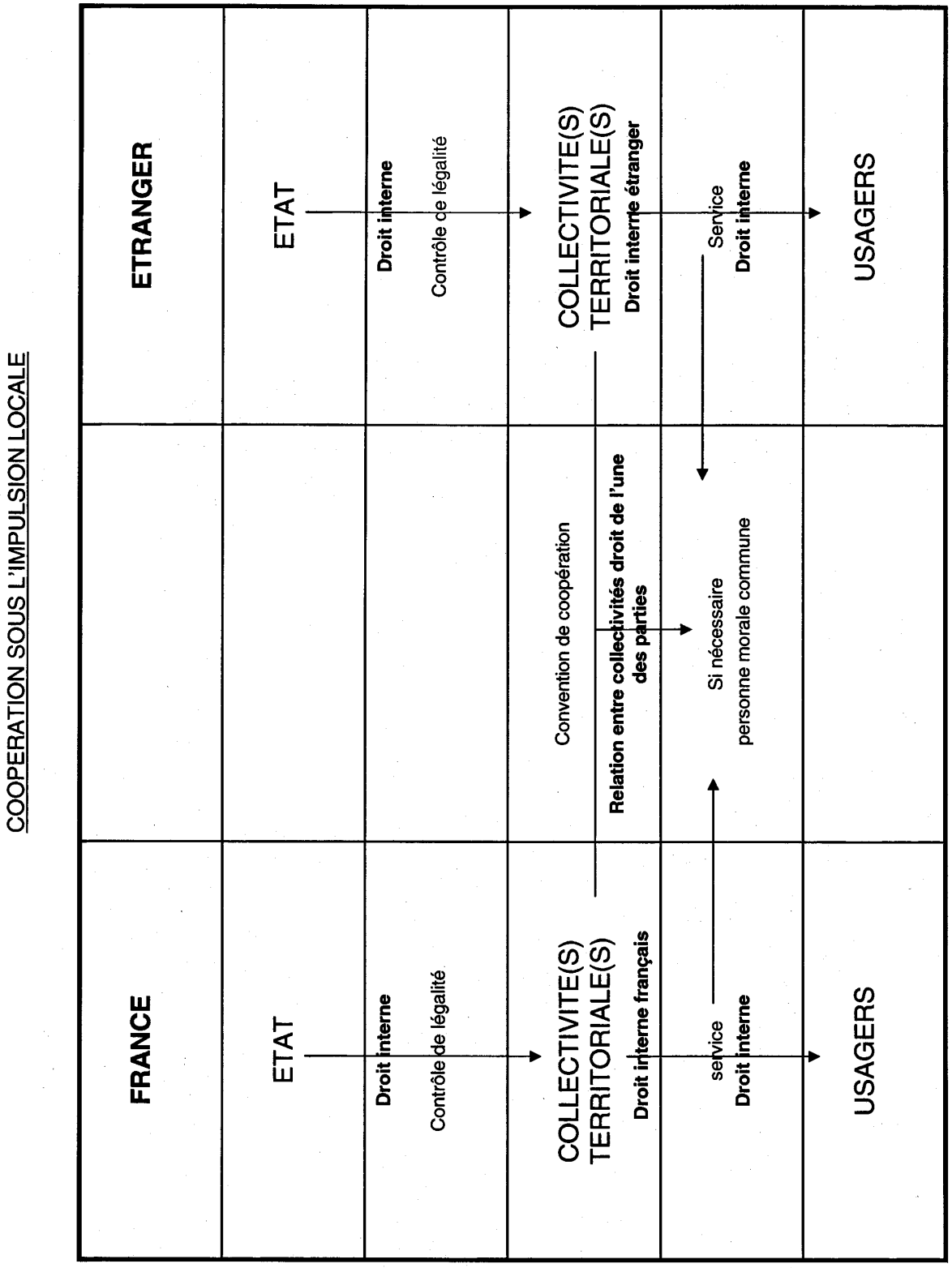


Tableau 11 : Les relations de coopération sous l'impulsion locale, après analyse

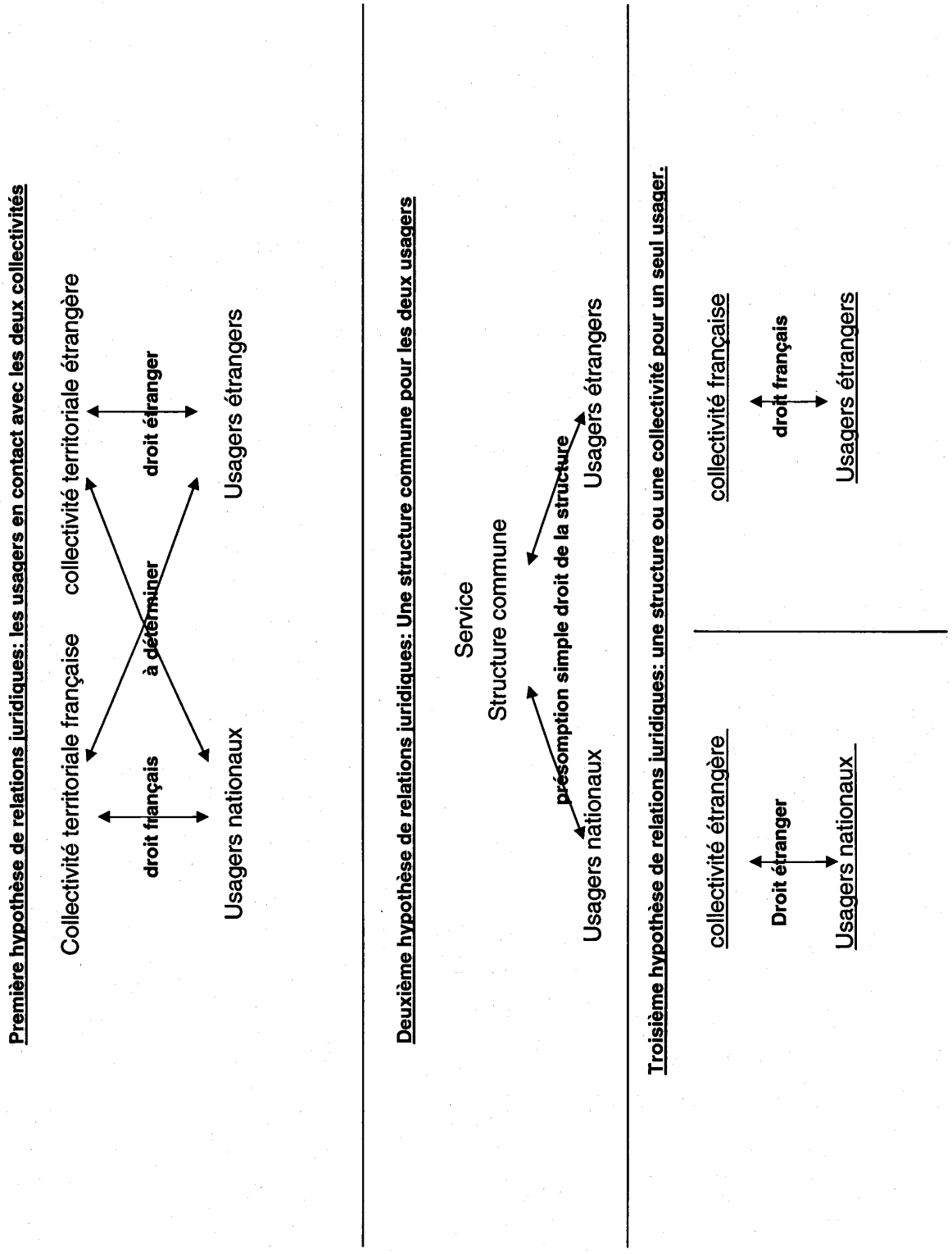


Schéma 3 : Les relations entre les collectivités territoriales et les usagers, après analyse

CHAPITRE II La détermination du contentieux de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 Une nature diverse entraînant un contentieux multiple.

§1 le contentieux entre États

I) La portée juridique des traités internationaux
A) les traités aux obligations juridiques peu contraignantes.
B) Les traités aux obligations juridiques contraignantes.

II) Les modes de règlements des contentieux entre États.
A) les modes diplomatiques de règlement des différends.
B) Les modes juridictionnels de règlement des différends.

§2 Le contentieux entre États et collectivités territoriales

I) Les principes du déféré préfectoral.
A) Les principes du déféré préfectoral des actes unilatéraux.
B) Les principes du déféré préfectoral des contrats administratifs.

II) Quelques exemples de contentieux entre l'État et les collectivités territoriales au moyen du déféré préfectoral.

§3 Le contentieux entre collectivités territoriales

I) Les règles déterminées par les textes.

A) Le rappel du droit commun de la compétence juridictionnelle et de loi applicable au contrat administratif
B) Les règles spécifiques à la coopération internationale
a) La détermination par les parties de la loi applicable.
1) Sous l'impulsion étatique
2) Sous l'impulsion locale
b) Les parties n'élisent pas de droit applicable
1) Sous l'impulsion étatique
2) Sous l'impulsion locale
c) La licéité du règlement amiable

Conclusion sur les règles déterminées par les textes

II) Les questions en suspens.

A) La question de l'immunité de juridiction
B) La question de la force exécutoire d'une décision de justice étrangère
C) La question de la force exécutoire d'une sentence arbitrale.
D) La question des conventions exécutées de manière identique sur les deux territoires et n'élisant pas de droit applicable

Conclusions sur les questions en suspens

§4 le contentieux entre collectivités territoriales et les usagers.

Conclusions sur une nature diverse entraînant un contentieux multiple

Section 2 tentative de définition du droit administratif international.

§1Rappel des approches doctrinales du droit administratif international.

§2 La définition à droit constant du droit administratif international.

CHAPITRE II :
LA DÉTERMINATION DU CONTENTIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

411. L'analyse du contentieux international s'effectuera à partir des conclusions déjà obtenues concernant l'identification et la nature juridique des liens internationaux. Cela conduira à étudier le contentieux en fonction des diverses natures juridiques. Ainsi le contentieux international, qui apparaîtra multiple, soulèvera alors une dernière hypothèse celle du droit administratif international.

SECTION 1 :
UNE NATURE DIVERSE ENTRAÎNANT UN CONTENTIEUX MULTIPLE

412. Au regard de la nature juridique de la coopération internationale, quatre types de contentieux peuvent être mis en exergue: le contentieux entre États, le contentieux entre États et collectivités territoriales, le contentieux entre collectivités territoriales et le contentieux entre collectivités territoriales et usagers.

§1 - LE CONTENTIEUX ENTRE ÉTATS

413. Le contentieux entre États concerne uniquement la coopération sous l'impulsion étatique à travers l'application des traités internationaux. Ces traités en matière internationale sont en nombre limite. Il peut s'agir, d'une part, de la convention-cadre de 1980[487], du protocole additionnel de 1995[488] ou du protocole n°2 de 1998[489] (ce dernier n'est pas ratifié par la France) et, d'autre part, des conventions entre les États transfrontaliers comme le traité de

[487] Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1980, STE n°106
[488] Protocole additionnel à la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales de 1995, STE n°159.
[489] Protocole n°2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatifs à la coopération interterritoriale.

Rome[490], de Bayonne[491] de Karlsruhe[492], ou franco-belge,[493] mais aussi des traités internationaux en dehors du cadre de la convention cadre de 1980, comme le traité franco-camerounais[494].

414. L'objectif de cette partie sera d'étudier la portée juridique des traités internationaux pour déterminer ensuite la responsabilité des États et les risques de contentieux.

415. Ainsi la partie s'orientera dans un premier temps dans l'analyse de la portée juridique des conventions internationales en matière internationale, pour ensuite présenter succinctement les modes de règlements des conflits entre États.

I] LA PORTÉE JURIDIQUE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

416. La portée juridique des conventions internationales en matière internationale est variable. Il faut distinguer les traités à faible portée juridique, des traités à portée juridique élevée.

A] Les traités aux obligations juridiques peu contraignantes

417. La coopération internationale sous l'impulsion étatique trouve ses fondements[495] dans la convention cadre de Madrid, le protocole additionnel de 1995 et le protocole n°2 de 1998 (pas ratifié par la France). Ces textes qui donnent une base juridique à la coopération ont une faible portée juridique.

418. En effet la convention de Madrid, selon de nombreux auteurs, ne crée pas de véritables obligations entre les parties. Christian Autexier considère pour sa part que *« l'obligation*

[490] Voir décret n° 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993.

[491] Voir décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995.

[492] Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Campagne, D'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996

[493] Loi n° 2005-250 du 18 mars 2005 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux J.O n° 66 du 19 mars 2005 page 4673.

[494] Publication au JORF du 10 novembre 1991, décret n°91-1156 du 5 novembre 1991, portant publication de la convention cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990.

[495] Voir p.72 et s.

juridique découlant de la convention est donc finalement peu contraignante, se résumant pour l'essentiel à fournir un fondement juridique et une légitimation à des constructions futures [496]». Nicolas Levrat analyse la portée juridique de la convention dans des termes identiques « *En effet, les obligations qui y sont énoncées, comme l'a d'ailleurs déploré l'Assemblée parlementaire sont extrêmement vagues, et on pourrait même se demander quelles conséquences peuvent être tirées sur le plan juridique lorsqu'un État "s'engage à faciliter et à promouvoir", qu'il s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires ", ou encore qu'il "s efforcera de résoudre les difficultés ». De même, les modèles d'accords qui sont annexés à la Convention, "étant de nature indicative, n'ont pas de valeur conventionnelle ce qui n'empêche pas que les États pourront notamment s'en inspirer". Une telle prudence dans les termes et un tel déploiement de clauses évasives montre bien la volonté des États européens de ne pas prendre d'engagements fermes en cette matière*[497]. La faible portée juridique est aussi confirmée dans la thèse de Mathias Audit[498]. Nous nous raccrocherons à ces analyses sans nous étendre plus sur la portée de ce texte.

419. En revanche le protocole additionnel et le protocole n°2 ont une portée juridique plus importante, mais restent des textes ayant des obligations relatives. Tout d'abord le protocole additionnel reconnaît le droit des collectivités à conclure des accords de coopération, le droit à créer des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non une personnalité juridique, et prévoit un régime juridique des accords[499]. Ces dispositions créent des obligations entre les parties signataires, mais restent des dispositions déjà prévues dans le droit interne. Elles ont donc peu de conséquence dans l'ordre juridique. Toutefois une partie signataire à l'accord ne peut plus empêcher une collectivité frontalière de mettre en œuvre des actions internationales. Enfin le protocole n°2 de 1998, qui n'est pas ratifié par la France, prévoit d'étendre les règles de la coopération sous l'impulsion étatique aux accords entre les collectivités de plusieurs États non frontalier, il s'agit de la coopération internationale. Cette extension donnerait un nouveau souffle à la convention-cadre de 1980. Il permettrait à la France de passer des accords internationaux dans le cadre de la convention de Madrid avec tous les États européens signataires du protocole et ainsi de mettre en

[496] Christian Autexier, « *l'action extérieure des collectivités territoriales française dans le cadre européen* », dans Répertoire Dalloz, Collectivités locales, Volume IV, chapitre I, n° 103

[497] Nicolas Levrat, *le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, thèse, PUF, p98-99.

[498] Mathias Audit, *Les conventions Transnationales entre personnes publiques*, thèse, LGDJ, droit privé tome 358, p.168-169.

[499] Voir article 1à 7 du protocole en annexe.

place une véritable politique coordonnée en matière de coopération internationale sous l'impulsion étatique. A part cette extension, l'accord n'impose pas de véritables obligations juridiques nouvelles.

420. Dès lors ces traités préconisent plus une politique, que la création de véritables obligations juridiques. De ce fait ils ont peu de chance d'entraîner un contentieux juridique entre États. Toutefois ce contentieux reste en théorie possible. En revanche il devient une réalité tout à fait probable à la lecture des accords internationaux entre États.

B] Les traités aux obligations juridiques contraignantes

421. Les traités aux obligations juridiques contraignantes concernent les accords entre les États en matière de coopération internationale. Ces traités peuvent être passés dans le cadre, comme à l'extérieur du cadre, de la convention de Madrid de 1980. Dans l'hypothèse de la convention de Madrid les accords sont au nombre de quatre : il s'agit de traité de Rome, Bayonne, ou Karlsruhe ou encore du traité franco-belge. Les obligations dans ces traités sont de deux ordres, elles concernent la coopération entre les États et le régime spécifique des conventions internationales. Tandis que les traités internationaux à l'extérieur du cadre de la convention de Madrid peuvent être illustrés par l'accord franco-camerounais.

422. En premier lieu, les traités dans le cadre de la convention de Madrid obligent les États signataires à organiser une coopération entre les États et les collectivités territoriales à travers notamment la création de commission interétatique. Ces commissions sont prévues dans le traité de Rome, le traité de Bayonne, le traité de Karlsruhe et le traité franco-belge. Il ressort de ces textes que les États doivent mettre en place des commissions interétatiques composées en général des membres des États et des membres des collectivités territoriales[500]. Ces accords imposent aux États de réunir la commission interétatique réguliè-

[500] Voir les textes suivants : Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, J.O n° 85 du 11 avril 1997 page 5507, Décret no 95-261 du 3 mars 1995 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Foix le 21 octobre 1994 (1) J.O n° 59 du 10 mars 1995 page 3763; Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993, J.O n° 5 du 6 janvier 1996 page 227; et Décret no 2001-549 du 20 juin 2001 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, signé à Bâle le 21 septembre 2000 ; Article 1er 1. Les Parties instituent une Commission intergouvernementale pour le Rhin Supérieur (ci-après « la Commission ») chargée de promouvoir la coopération transfrontalière. 2. Le présent Accord n'affecte en rien l'activité des organismes existants ou à créer en vertu d'accords internationaux. 3.Le présent Accord n'affecte ni la nature ni l'ampleur des compétences des autorités régionales dans le domaine de la coopération transfrontalière, telles qu'elles sont réglées dans l'ordre juridique interne respectif des Parties, J.O n° 11 du 14 janvier 2000 page 672.

rement dans un objectif de proposition de solution nouvelle. C'est le cas notamment de la commission crée par le décret n°2001-549 du 20 juin 2001 complétant le traité de Karlsruhe. Ce décret prévoit notamment aux articles 4,5 et 6 que *« 1.La Commission traite en priorité les questions relatives à la coopération transfrontalière qui ne peuvent pas être résolues par la Conférence du Rhin Supérieur. 2. La Commission formule des recommandations à l'intention des Parties et, éventuellement, prépare des projets d'accord. 3. La Commission peut au besoin, dans le cadre de l'application de l'Accord de Karlsruhe, recommander des solutions, voire, le cas échéant, des révisions du texte contractuel, aux Gouvernements des Parties. » « Article 5 :1. La Commission est composée de trois délégations dont les membres sont nommés par le Gouvernement de chacune des Parties. 2. Chaque délégation comporte au maximum huit membres, qui, pour partie, sont également membres de la Conférence du Rhin Supérieur. 3. Chaque délégation peut faire appel à des experts. » « Article 6 : 1. La Commission se réunit en principe une fois par an sur le territoire de l'une des trois Parties. La Commission s'efforce de coordonner ses dates de réunion avec celles de la Conférence du Rhin Supérieur. 2. La Commission peut constituer des groupes de travail. 3. Les langues de travail de la Commission sont le français et l'allemand.4. La Commission établit son règlement intérieur. »* Cet extrait donne un exemple de l'engagement des parties signataitres, il semble que si une partie ne respectait pas ses engagements sa responsabilité pourrait être recherchée.

423. Ces accords prévoient aussi un régime spécifique des conventions internationales entre les collectivités territoriales. Ce régime s'impose aux parties signataires. Dès lors un État ne peut pas prévoir des dispositions internes qui rentreraient en contradiction avec le régime juridique prévu aux traités internationaux.

424. Ces conventions prévoient donc de véritables obligations juridiques entre les États signataires engageant la responsabilité des États. Ces conventions peuvent donc faire l'objet d'un contentieux juridique, toutefois les États peuvent toujours se désengager en dénonçant la convention[501].

425. Les traités internationaux en matière de coopération peuvent être passés en second lieu à l'extérieur du cadre de la convention de Madrid. Ces hypothèses sont plus rares, il s'agit

[501] Voir article 14 du traité de Bayonne, article 9 du traité de Rome, article 17 de Traité de Karlsruhe, et article 19 du projet Franco-Belge.

notamment de l'accord franco-camerounais de 1990[502] instaurant une « *sous commission de liaison franco-camerounais pour la coopération décentralisée* » Les parties conviennent de réunir régulièrement la commission pour contrôler la coopération décentralisée et favoriser les actions de coopération. Cet accord comporte donc une réelle portée juridique engageant la responsabilité des États.

426. Pour conclure il apparaît que les traités internationaux en matière de coopération internationale ont une portée juridique engageant la responsabilité des États, dès lors l'hypothèse d'un contentieux entre les États n'est pas à exclure.

II] LES MODES DE RÈGLEMENTS DES CONTENTIEUX ENTRE ÉTATS

427. Les conventions internationales en matière internationale qui engagent la responsabilité des États peuvent déboucher sur un contentieux. Ce contentieux débute par un différend entre les parties signataires de l'accord, c'est-à-dire par un *« désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes »*[503] . Au regard de la matière relative à la coopération, il est probable que les États sont en bon terme, et choisissent de régler leurs différends d'abord et avant tout au moyen de la diplomatie, toutefois l'hypothèse du mode juridictionnel reste théoriquement envisageable.

A] Les modes diplomatiques de règlement des différends

428. Le mode de règlement diplomatique des différends est caractérisé par l'indétermination du cadre légal. Il repose sur les principes de la liberté des parties dans le choix des fondements de règlement et dans la liberté d'accepter la solution dégagée. Il s'agit en fait d'un règlement transactionnel pouvant prendre la forme de la négociation, des bons offices, de la médiation, ou de la conciliation.

429. La négociation désigne l'ensemble des modes diplomatiques, elle est affranchie de toute règle. Elle peut s'effectuer avec la présence d'un tiers, qui induira une réglementation lé-

[502] Voir J.O n° 263 du 10 novembre 1991, Décret no 91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990.

[503] Voir Concessions Mavrommatis en Palestine, arrêt du 30 juin 1924 sur les exceptions préliminaires ; CPIJ, série A n°2, p.11.

gale légitimant sa présence. En revanche la négociation bilatérale est totalement soustraite au droit[504] .

430. Les bons offices et la médiation sont des négociations assistées. Ils peuvent se distinguent dans leur rôle respectif au regard des parties. Les bons offices se caractérisent par l'interposition d'un tiers dans les relations interétatiques suffisamment conflictuelles pour rendre impossible entre les parties un contact direct du fait d'obstacles politiques[505]. Le tiers reste neutre dans le conflit, à la différence de la médiation où son intervention est active, elle vise à proposer aux parties une solution aux litiges. La médiation se distingue donc des bons offices par des degrés plus que par une nature différente.

431. Enfin la conciliation est pleinement un mode diplomatique de règlement des différends. Elle comporte une organisation procédurale plus complexe que la médiation et l'organe de règlement a une autonomie importante par rapport aux parties. Le plus souvent la conciliation est organisée par un traité déterminant le statut de l'organe et son mode de fonctionnement, il pose des règles de procédure axées sur le principe du contradictoire, et se rapproche du règlement juridictionnel.[506]

432. Ces divers modes de règlements des différends entre les États semblent appropriés à la coopération internationale. En effet les traités internationaux comportent des obligations juridiques peu contraignantes qui peuvent trouver en cas de contentieux des réponses dans les modes diplomatiques. De plus les traités de coopération concernent des États qui en principe entretiennent de bonne relation diplomatique, dès lors les solutions proposées apparaissent tout à fait adaptées à la problématique de la coopération sous l'impulsion étatique. Toutefois il ne faut pas exclure l'hypothèse de contentieux plus complexe, lesquelles conduisent à un mode de règlement juridictionnel.

B] Les modes juridictionnels de règlement des différends

433. Les modes juridictionnels consistent en l'intervention d'un organe tiers ayant pour fonction de trancher le litige par une solution fondée en droit et obligatoire pour les parties. Dès lors les principes qui régissent le règlement juridictionnel reposent sur l'impossibilité pour les parties de déterminer les bases du règlement, et l'obligation d'accepter la solution juridictionnelle. Cette dernière étant revêtue de l'autorité de la chose jugée.

---

[504] Voir Nguyen Quoc Dinh, Droit international Public, LGDJ,6 éme édition, p.793-796
[505] Voir Nguyen Quoc Dinh, Droit international Public, LGDJ, 6 éme édition, p.797-801.
[506] Voir Nguyen Quoc Dinh, Droit international Public, LGDJ, 6 éme édition, p.801-803

434. Les modes juridictionnels peuvent prendre la forme arbitrale ou judiciaire. La forme arbitrale se caractérise par l'attribution du pouvoir de statuer à un organe institué et composé par les parties en conflit[507], tandis que le mode judiciaire se fonde sur un organe permanent dont la fonction est de juger les différends entre les États. Dans cette hypothèse l'institution, la composition et le mode de fonctionnement échappent à la maîtrise des parties. Ce dernier mode est apparu récemment dans l'ordre international, tout d'abord à travers la cour permanente de justice internationale instituée en 1920, puis remplacé après la deuxième guerre mondiale par la Cour de justice internationale[508]. Cette Cour n'a connu qu'une soixantaine d'affaires à ce jour, et sa place reste marginale.

435. Dès lors le règlement juridictionnel du contentieux international reste une hypothèse d'école peu probable, il semble que le mode arbitral a plus de chance d'être mis en œuvre que le mode judiciaire.

436. Ces quelques lignes, présentant les hypothèses de contentieux entre États, font apparaître que ce type de contentieux reste peu probable, mais théoriquement possible. En revanche le contentieux entre États et collectivités territoriales restent beaucoup plus vraisemblable.

[507] Voir Nguyen Quoc Dinh, Droit international Public, LGDJ, 6 éme édition, p.831-850.
[508] Voir Nguyen Quoc Dinh, Droit international Public, LGDJ, 6 éme édition, p.852-873.

§2 - LE CONTENTIEUX ENTRE ÉTATS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

437. Le contentieux entre l'État et les collectivités territoriales se caractérise par le contrôle de légalité exercé par le préfet. Ce contrôle, effectué à travers le déféré préfectoral, peut être illustré par quelques affaires.

I] LES PRINCIPES DU DÉFÉRÉ PRÉFECTORAL

438. Les principes de déféré préfectoral en matière de coopération internationale peut s'exercer à l'égard des actes unilatéraux, mais aussi à l'égard des contrats.

A] Les principes du déféré préfectoral à l'égard des actes unilatéraux

439. Le déféré préfectoral s'exerce après la transmission des actes des collectivités au représentant de l'État. La transmission des actes est une obligation à la charge des collectivités. Les articles L 2131-1, L3131-1 et L4141-1 du CGCT prévoient que les principaux actes des collectivités territoriales n'entrent en vigueur qu'après leur publication et leur transmission au représentant de l'État dans le département.[509]. Le défaut de transmission d'un acte local n'affecte en rien sa régularité, mais la transmission de l'acte le rend exécutoire[510]. La transmission doit être complète, le texte intégral de l'acte doit être accompagné de tous les documents annexes et complémentaires nécessaires[511]. Le code prévoit une liste des actes obligatoirement transmis[512], il s'agit : des délibérations des conseils des collectivités ou des décisions prises par délégation des conseils; des décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou le président du conseil général dans l'exercice de son pouvoir de police; des actes à caractère réglementaire pris par les autorités exécutives dans tous les autres domaines qui relèvent de leurs compétences en application de la loi; des conventions relatives aux marchés et aux emprunts, ainsi que les conventions de délégation des services publics locaux; des décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à l'avancement d'échelon, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la collectivité; des décisions relatives

[509] Voir Jean Bernard Auby et Jean François Auby, droit des collectivités territoriales, 2ème édition, PUF, p262 et s.
[510] Conseil D'État, 10 janvier 1992, Association des usagers de l'Eau de Peyreleau.
[511] Conseil d'État, 13 janvier 1988, Mutuelle général des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements.
[512] L 2131-2, L 3131-2, et L 4141-2 du CGCT.

au permis de construire et aux autres utilisations du sol; des ordres de réquisition du comptable pris par l'autorité exécutive; des décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération. Les autres catégories d'actes des collectivités territoriales ne sont pas soumises à l'obligation de transmission. Suite à la transmission, le préfet examine la légalité de l'acte, il peut alors le déférer au tribunal administratif.

440. A travers le déféré préfectoral, le préfet effectue le contrôle de droit commun de la légalité des actes des collectivités, cette procédure est régie par les article L2131-6, L3132-1 et L4142-1 du Code général des collectivités territoriales. Ces articles prévoient notamment que le représentant de l'État dans le département défère au tribunal administratif les actes qu'il estime contraire à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.[513] Le déféré préfectoral est encadré par des règles de fond et des règles de procédures. Le déféré préfectoral est une sorte de recours pour excès de pouvoir[514], il est soumis aux règles le régissant. Le préfet peut déférer tous les actes des collectivités, autant ceux soumis à l'obligation de transmission que les autres. Le déféré peut être déclenché à l'initiative de préfet, mais aussi suite à la demande d'une personne physique ou morale ayant intérêt à l'annulation de l'acte. Le pouvoir de déférer les actes est discrétionnaire[515], un refus injustifié engage la responsabilité sans faute de l'État[516]. Lorsque le préfet défère un acte au tribunal administratif, il a l'obligation d'en informer sans délai, l'autorité territoriale. Il

[513] Article L2131-6 (Loi nº 2000-597 du 30 juin 2000 art. 16 Journal Officiel du 1er juillet 2000 en vigueur le 1er janvier 2001) : « Le représentant de l'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller d'État délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures. 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'État, est présenté par celui-ci.

[514] Voir Conseil d'État, 28 février 1997, Commune du port.

[515] Conseil d'État, 25 février 1991, Brasseur.

[516] Conseil d'État, 21 juin 2000, Ministre de l'Equipement contre commune de Roquebrune-Cap-Martin.

doit également lui communiquer toutes précisions sur les illégalités relevées à l'encontre de l'acte attaqué. La collectivité territoriale peut alors, si elle le juge bon, retirer son acte ou le modifier[517].

441. Ces règles donnent au représentant de l'État le moyen de contrôler les actes unilatéraux en matière internationale des collectivités territoriales, ces règles s'étendent aussi au contrôle des contrats administratifs avec quelques spécificités concernant les conventions internationales.

B] Les principes du déféré préfectoral des contrats administratifs

442. Comme le souligne la jurisprudence le déféré préfectoral a été étendu aux contrats administratifs, en considérant que le déféré préfectoral exercé à l'égard des contrats doit s'analyser comme un véritable recours pour excès de pouvoir[518]. Le préfet peut exercer le déféré envers tous les contrats autant ceux soumis à transmission que les autres.

443. Cette règle, précisée par l'article L 1115-1 du CGCT, prévoit que les conventions internationales doivent être transmises au préfet selon les règles de droit commun du contrôle de légalité[519]. La circulaire du 20 avril 2001 rappelle les règles concernant la transmission et la publication des conventions en ces termes : « *La transmission est l'une des formalités rendant exécutoire la convention. La convention doit être transmise par courrier au représentant de l'État 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*

[517] Voir Jean Bernard Auby et Jean François Auby, droit des collectivités territoriales, 2ème édition, PUF, p263 et s
[518] Conseil d'État, 26 juillet 1991, « commune de Sainte-Marie »
[519] L1115-1 du CGCT : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions. »

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. » La transmission des conventions internationales à l'autorité préfectorale est donc une obligation souffrant d'aucune exception. Le déféré préfectoral est exercé à leur encontre de la même manière que pour les actes unilatéraux.

444. Christian Autexier considère pour sa part que ce contrôle de légalité est insuffisant au regard de l'article 72 alinéa 3, devenu l'article 72 alinéa 5, de la constitution, laquelle confie la charge des intérêts nationaux aux délégué du gouvernement[520]. En effet le régime de droit commun serait inconstitutionnel, car il ne permettrait de répondre aux exigences de la constitution. Selon cet auteur ce régime n'offrirait pas la possibilité d'accueillir des moyens d'opportunité fondés sur une convention contraire aux intérêts nationaux prévus à l'article 72.3. Une telle remarque amène à penser, au regard des limites du champ de la coopération[521], que le juge administratif devrait ouvrir le contentieux international à de tels moyens. Toutefois cette critique doit être relativisée, car le juge administratif a admis le critère de la neutralité politique de l'intervention internationale à propos d'un acte unilatéral dans l'arrêt du Conseil d'État en date du 23 octobre 1989, « commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville »[522]. Ce critère pourrait permettre d'invoquer un intérêt national contraire à une intervention internationale politisée dans une convention.

---

[520]Christian Autexier, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale, RFDA 9 (3) mai-juin 1993, p 417.

[521]Voir p.172 et s.

[522] « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'action entreprise par le comité national «un bateau pour le Nicaragua» et par le comité « 93 Solidarité Nicaragua libre », bien qu'avant pour but d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua, se fondait explicitement , en la critiquant, sur l'attitude d'un État étranger à l'égard du Nicaragua et imputait aux interventions de cet État les difficultés économiques, sanitaires et sociales de la population du Nicaragua; qu'ainsi, en accordant des subventions à ces comités, les conseils municipaux de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville ont entendu prendre parti dans un conflit de nature politique; que, dès lors, les communes de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que par les trois jugements attaqués en date du 28 octobre 1987, le tribunal administratif de Paris a annulé les délibérations susmentionnées; ... (rejet) » et voir p.138 et s.

445. Toutefois il est regrettable que la circulaire du 20 avril 2001 ne précise pas cette question, elle rappelle au Préfet les éléments du contrôle de légalité, sans aborder la question des intérêts nationaux. La circulaire précise « *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'État (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.* » La circulaire n'aborde donc pas le problème de la convention contraire aux intérêts nationaux, il semble qu'un tel document aurait pu comprendre des informations à ce sujet, et préciser notamment comment l'article 72 alinéa 5 de la constitution devait être appliquée par les autorités préfectorales. Elle aurait pu préciser par exemple que la protection des intérêts nationaux doit permettre de contrôler la compatibilité de l'action avec la politique étrangère de la France.

446. Il ressort de ces divers éléments que les conventions internationales peuvent faire l'objet d'un déféré préfectoral, comme les actes unilatéraux des collectivités territrorailes. Ces règles de contentieux connaissent dans la pratique une application restreinte, mais apportent des éléments de compréhension important du contentieux international.

II] QUELQUES EXEMPLES DE CONTENTIEUX ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITRORIALES AU MOYEN DU DÉFÉRÉ PRÉFECTORAL

447. Avant d'aborder les exemples proprement dits, il faut souligner que le déféré préfectoral n'a été mis en œuvre, à ma connaissance qu'envers des actes unilatéraux, les contrats pour leur part n'ont jamais été portés devant le juge administratif. Ce manque de contentieux démontre la compatibilité entre la compétence diplomatique et la compétence internationale, et le respect rigoureux par les collectivités territoriales de la légalité.

448. Les premiers exemples se réfèreront aux jurisprudences déjà analysées dans le chapitre sur le champ de la coopération internationale[523], elles seront simplement reprises pour mémoire. Ces jurisprudences seront complétées par un exemple plus récent de contentieux.

449. Plusieurs arrêts déjà abordés concernent directement le contentieux international, c'est le cas notamment de l'arrêt du 23 octobre 1989 « *Commune de pierrefittte sur Seine, commune de Saint-ouen et commune de Romainville* »[524]. Dans cette affaire plusieurs communes attribuent par une délibération des subventions aux associations « un bateau pour le Nicaragua » et « 93 Solidarité Nicaragua libre » en vue d'aider la population du Nicaragua subissant une guérilla anti-gouvernementale soutenue par l'administration américaine. Suite à la transmission des délibérations à la préfecture, ce dernier défère les décisions devant le Tribunal administratif. La procédure se termine devant le Conseil d'État qui annule les délibérations au motif qu'elles prennent parti dans un conflit de nature politique. Ce déféré conduit donc à faire respecter le critère de la compatibilité de l'action de coopération avec la politique étrangère de la France. La deuxième affaire concerne un déféré préfectoral à propos d'une décision de la commune de Villeneuve-d'Ascq[525]. Elle débute par une délibération du Conseil municipal du 19 juin 1990 organisant les modalités d'attribution d'une bourse mensuelle de 5000 francs durant trois ans à deux étudiants étrangers. Suite à cette décision, le Préfet du Nord défère la décision devant le Tribunal administratif de Lille. La procédure se termine devant la Conseil d'État, lequel rejette le

[523]Voir p.149 et s.
[524] Recueil lebon, 1989, p209.
[525] Conseil d'État, section, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq, commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p.834 ; voir aussi les grands arrêts de la décentralisation n°64, 2eme édition.

déféré préfectoral au motif que la délibération à un intérêt communal. La décision qui a déjà fait l'objet déjà d'un commentaire[526], ne sera pas abordée plus longtemps.

450. Un dernier exemple de déféré préfectoral peut être présenté à travers une affaire plus complexe au sujet de la coopération décentralisée de la Polynésie française. Cette affaire a donné lieu à un avis de Conseil d'État[527], à un jugement du Tribunal de Papeete[528] et à une décision de la cour administrative d'appel de Paris[529]. Les faits débutent par une délibération de l'assemblée de Polynésie française en date du 11 janvier 2001 qui crée un service des relations internationales fondé sur la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française définie par la loi organique du 12 avril 1996. Cette délibération prévoit notamment que ces services concours à la représentation de la Polynésie française auprès d'États ou d'organismes internationaux, et qu'ils assistent les ministres et le gouvernement. Cette décision semble dépasser les attributions accordées par la loi organique, dès lors le Haut Commissaire de la République en Polynésie française décide de déférer la décision devant le tribunal administratif de Papeete. Ce dernier demande par un jugement du 20 juin 2001 l'avis obligatoire de Conseil d'État prévu par l'article 113 de la loi organique[530]. Le Conseil d'État rend un avis mitigé sur la décision, il considère, d'une part, que certains points de la décision sont légaux comme la création du service, la préparation, la négociation et la signature des engagements internationaux ou encore la mise en place de conférences internationales. Mais considère, d'autre part, que le principe de la représentation auprès d'autres États est illégal, et que le Président du gouvernement de la Polynésie française titulaire exclusif, en vertu des articles 40 et 41 de la loi organique, de la compétence de négociation et de signature de certains accords internationaux ne peut pas être assisté, pour l'exercice de cette compétence, par les ministres ou le gouvernement de la Polynésie. Cet avis est notifié au Tribunal administratif de Papeete, qui décide alors d'annuler la délibération de l'assemblée de Polynésie. Suite à cette décision le Gouvernement de la Polynésie française interjette appel devant la Cour administrative d'appel de Paris. Cette dernière ne reçoit pas favorablement les arguments du gouvernement polynésien, et décide alors de rejeter la requête aux motifs déjà évoqués dans l'avis du Conseil d'État, et estime que l'assemblée territoriale a empiété sur la compétence du chef du gou-

[526] Voir p.149 et s.
[527] Avis 10/9 SSR du Conseil d'État, 16 novembre 2001, n°235145.
[528] Tribunal administratif de Papeete, du 12 février 2002. Gouvernement du territoire de la Polynésie française c/ Haut commissaire de la République en Polynésie française Gouvernement du territoire de la Polynésie française c/ Haut commissaire de la République en Polynésie française.
[529] Cour administrative d'appel de Paris, 11 juin 2003, n°02PA00927, Gouvernement du territoire de la Polynésie française c/ Haut commissaire de la République en Polynésie française.
[530] Voir L225-2 du Code de justice administrative.

vernement de la Polynésie française. Dès lors le gouvernement de la Polynésie française est débouté de sa demande. Cette affaire est une illustration intéressante du rôle de l'autorité centrale en tant qu'organe de contrôle de la répartition des compétences, de l'unité de l'État et de la souveraineté nationale.

451. Le déféré est un instrument juridique permettant à l'autorité centrale de contrôler les ambitions internationales des collectivités territoriales qui n'entrent pas dans la compétence internationale, et *a contrario* de faire respecter la compétence diplomatique de l'État. Cette conclusion permet de clore la partie sur le contentieux entre l'État et les collectivités territoriales, pour ouvrir le débat sur le contentieux entre collectivités territoriales.

§3 - LE CONTENTIEUX ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

452. Le contentieux entre collectivités territoriales est le contentieux qui pose le plus de problèmes juridiques. Ce contentieux reste peu réglementé et ouvert à de nombreuses possibilités. Avant d'entamer l'étude de ce contentieux, cette partie reviendra sur les conclusions obtenues dans le chapitre précédent[531]. Ce chapitre a mis en avant que les relations juridiques entre les collectivités territoriales sont de droit interne, que les conventions intègrent l'ordre juridique français et étranger, et que ces mêmes conventions peuvent prévoir un droit applicable régissant leurs rapports, ces conclusions serviront de base à l'analyse du contentieux. Cette étude aura pour objectif de déterminer les règles applicables en cas de contentieux, c'est-à-dire le tribunal compétent, la loi applicable, et le caractère exécutoire de la décision. Ces règles peuvent être mises en exergues en distinguant les règles déterminées par les textes, des questions en suspens.

[531] Voir p.184 et s.

I] LES RÈGLES DÉTERMINÉES PAR LES TEXTES

453. Les traités internationaux et la circulaire du 20 avril 2001 régissent les règles de contentieux entre collectivités territoriales. Ces règles ont été déterminées au fur et à mesure, sans véritable cohérence apparente, et concernent parfois la coopération sous l'impulsion étatique et parfois la coopération sous l'impulsion locale. Après une lecture approfondie des textes, il semble que le raisonnement à suivre pour aborder le contentieux international doit, en premier, rappeler le droit commun en la matière, analyser ensuite, les règles spécifiques à la coopération internationale.

A] Le rappel du droit commun de la compétence juridictionnelle et de la loi applicable aux contrats administratifs

454. Avant d'entamer l'étude des textes particuliers concernant les conventions internationales, il est intéressant de présenter les règles de droit commun du contentieux administratif car, d'une part, elles s'appliquent à tout contrat administratif et donc en principe aux contrats internationaux et, d'autres part, elle permet de présenter la problématique en la matière.

455. Le droit du contentieux administratif affirme un principe d'ordre public des règles de compétence des juridictions, selon ce principe le contentieux administratif est attribué à l'ordre administratif. René Chapus rappelle dans son ouvrage que cette compétence d'attribution exclut toute dérogation conventionnelle[532], à l'exception de dispositions expresses de la loi ou d'une convention internationale, comme celles prévues à l'article L 311-6 du Code de justice administrative[533]. A l'heure actuelle aucun texte législatif ne semble prévoir de dérogation à la compétence d'attribution de l'ordre administratif. Dès lors les contrats internationaux de nature administrative devraient être soumis en toute hypothèse

[532] René Chapus, Droit du contentieux administratif, 10 éme édition, Montchrestien, p.236 et s.

[533] Article L311-6: Par dérogation aux dispositions du présent code déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage dans les cas prévus par : 1º L'article 69 de la loi du 17 avril 1906 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1906, repris aux articles 247 et 361 du code des marchés publics ; 2 L'article 7 de la loi nº 75-596 du 9 juillet 1975 portant diverses dispositions relatives à la réforme de la procédure civile ; 3ºL'article 19 de la loi nº 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique ; 4 L'article 25 de la loi nº 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ; 5ºL'article 9 de la loi nº 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ; 6ºL'article 28 de la loi nº 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ; 7 L'article 24 de la loi nº 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre ; 8 L'article 3 de la loi nº 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire.

à l'ordre administratif français. M.Audit précise cette conclusion en écrivant que « *la compétence d'attribution des juridictions administratives française ne comprend donc que les contrats conclus par une personne publique française ou pour son compte. Mais il s'agit alors de l'ensemble de ces contrats sans exception. La localisation du contrat à l'étranger ne fait, en particulier, pas obstacle à cette compétence.* »[534] Cette conclusion certes simple à appliquer, pose de nombreuses difficultés, en effet il ne semble pas logique qu'un partenaire étranger ne puisse dans aucun cas saisir les tribunaux relevant de son ordre juridique. Une telle action au regard du droit commun ne serait pas reconnue par le droit français et la décision ne serait pas opposable à la collectivité française. M.Audit écrit à ce propos que : « *Les juridictions administratives françaises vont se déclarer exclusivement compétentes à l'égard d'un contrat transnational conclu par une personne publique française. Or, un litige relatif à ce type d'accord devrait pouvoir être porté indifféremment devant les juridictions de l'un ou l'autre des contractants et même, éventuellement, devant un tribunal tiers.* »[535]

456. Un deuxième principe doit être évoqué dans les règles de droit commun, il s'agit de la liaison entre la compétence et le fond comme le souligne René Chapus[536]. Selon ce principe il existe un lien entre la loi applicable et la juridiction compétente[537], impliquant une relation entre le droit administratif et la compétence juridictionnelle, selon laquelle les actes administratifs ne peuvent relever que de la compétence juridictionnelle administrative. Ch.Eisenmann[538]considère pour sa part que les rapports entre la compétence et le droit sont de trois ordres : pour les premiers, la compétence juridictionnelle, et le droit applicable sont indépendants l'un et l'autre, pour les deux autres courants, ils existent une corrélation entre les deux éléments. Cette corrélation considère soit que le règlement de la compétence juridictionnelle commande le règlement du droit applicable, soit au contraire que le droit applicable entraîne la compétence juridictionnelle.

---

[534] Mathias Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ ; droit privé, n°358, p.328.
[535] Mathias Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ ; droit privé, n°358, p.326.
[536] René Chapus, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, n°976, p.683 et s.
[537] Opposé : C.Duval, *la liaison entre la compétence et le fond en droit administratif français*, Thèse, Aix-Marseille III, 1994 : (p.1091) il écrit notamment dans ses conclusions que « *La consécration par la doctrine d'un principe de corrélation nécessaire entre la compétence et le droit applicable relève donc largement de l'ordre de la pensée mythique. Comme tout mythe, elle se rapporte à l'histoire d'une création, celle de la juridiction administrative, et résulte « d'une non concordance entre l'image erronée par l'observation d'un phénomène et celle que l'on avait avant cette observation ». Et si elle n'en présente pas toutes les caractéristiques structurelles – élaboration d'un ensemble structuré, non pas directement avec d'autres ensembles structurés, mais en utilisant des résidus et débris d'événements… témoins possibles de l'histoire d'un individu ou d'une société -, elle ne repose que sur ces raisons « qui peuvent entraîner des convictions mais qui ne sont jamais convaincantes par elles-mêmes.* »
[538] Ch. Eisenmann, *Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français*, dans les Mélanges J.Maury, Tome II, p.379.

457. Dès lors, d'après la corrélation entre le droit applicable et la compétence, les conventions internationales de coopération seraient des contrats administratifs attaquables uniquement devant l'ordre administratif français et soumis au droit administratif français. Une telle situation n'est pas acceptable pour les partenaires étrangers et en inadéquation avec la logique de la coopération, elle a conduit donc à l'élaboration de règles particulières fondées sur un raisonnement en deux temps, qui peut être conduit à travers ces deux questions : Quel est le choix par les parties du droit applicable à la convention ? Et comment déterminer ce droit lorsque les parties ne précisent rien en la matière ?

B] Les règles spécifiques à la coopération internationale

458. Les règles spécifiques à la coopération internationale sont de trois ordres : le principe de la détermination par les parties de la loi applicable, l'exception des parties n'élisant pas la loi applicable, et l'ouverture des règlements amiables.

a - La détermination par les parties de la loi applicable

459. La troisième thèse décrite précédemment par Ch.Eisenmann,[539] selon laquelle la loi applicable entraîne la compétence juridictionnelle, a été transposée au contentieux international entre des collectivités de deux ordres juridiques différents. Ainsi la règle applicable à la convention détermine en principe la juridiction compétente.

460. Cette règle doit être analysée, d'une part, dans le cadre de la coopération sous l'impulsion étatique et, d'autre part, dans le cadre de la coopération sous l'impulsion locale.

1 - Sous l'impulsion étatique

461. Sous l'impulsion étatique les normes relatives au contentieux international sont régies par les traités internationaux et la circulaire du 20 avril 2001.

462. La circulaire rappelle les principes généraux en ces termes : « *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*

[539] Ch. Eisenmann, *Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français*, dans les Mélanges J.Maury, Tome II, p.379.

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. » La circulaire précise que les traités ou accords intergouvernementaux peuvent prévoir des dispositions particulières en matière de contentieux des conventions internationales et rappelle que les règles de compétence juridictionnelle sont d'ordre public.

463. Ce rappel amène un premier commentaire en ce qui concerne l'ordre public. La circulaire semble affirmer que les accords intergouvernementaux ne peuvent pas déroger à l'ordre public juridictionnel. Ce rappel est discutable, car en la matière comme le souligne René Chapus, une convention internationale peut déroger aux règles d'attribution des compétences juridictionnelles[540], dès lors l'ordre public ne peut pas s'imposer aux accords intergouvernementaux. De plus cette règle empêcherait les accords intergouvernementaux de prévoir des dispositions particulières dérogeant à l'ordre public, alors que l'objet premier des conventions est de prévoir ces dispositions. La circulaire reste donc difficilement compréhensible sur ce point et laisse perplexe le juriste. Il peut s'analyser comme une rédaction malencontreuse. D'ailleurs les accords intergouvernementaux ne se réfèrent pas à l'ordre public juridictionnel, mais au contraire ils mettent en place plusieurs dérogations à la compétence d'attribution du contentieux administratif.

464. En effet les traités de Rome, Bayonne, Karlsruhe et franco-belge posent les principes de la coopération sous l'impulsion étatique. Le traité de Rome de 1993 prévoit à l'article 6 que « *Les accords qui sont conclus entre les collectivités territoriales doivent définir le droit applicable auxdits accords. Ce droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'État dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales. » Le* traité de Bayonne dispose à l'article 4 que *« Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie contractante dont le droit a été choisi. Les conventions n'engagent que les collectivités territoriales signataires. Les Parties contractantes ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contenues dans les conventions conclues entre les collectivités territoriales ou par la mise en oeuvre de ces conventions ».* Le Traité de Karlsruhe précise pour sa part que *«Les*

[540] René Chapus, Droit du contentieux administratif, 10 éme édition, Montchrestien, n°299, p.241.

conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi. » Enfin le projet franco–Belge considère à l'article 4 alinéa 6 que « *La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent accord. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.* »

465. Ces textes, extrêmement proches dans leur rédaction, permettent de dégager trois principes : **Le droit de la convention est celui de l'une des parties, les conventions internationales définissent le droit applicable entre les parties, la détermination de la loi entraîne la compétence**. Ces trois principes constituent les principes de base du contentieux entre collectivités territoriales sous l'impulsion étatique. Le premier principe précise que le droit de la convention est celui de l'une des parties, comme cela a déjà été souligné dans le chapitre précédent. Ce principe exclut définitivement le droit international public, et place les relations entre les collectivités territoriales dans l'ordre juridique interne de l'une des parties. Le second principe prévoit que les conventions entre collectivités territoriales définissent le droit applicable. Ce principe apparaît comme une condition stricte dans le traité de Rome, car il utilise les termes « *doivent préciser* », alors que les autres conventions prévoient une obligation en ces termes *« les conventions définissent* ». Il semblerait que l'obligation est moins forte dans les autres traités, que dans le traité de Rome. Malgré cette différence, ces textes posent une obligation à la charge des collectivités territoriales. Enfin le troisième principe impose une règle particulière prévoyant que le choix de la loi applicable détermine la juridiction compétente. Cette règle affirme une liaison entre le choix de la loi et la juridiction et rejoint le droit commun selon lequel la compétence suit le fond[541].

466. Ces règles, qui déterminent les principes régissant les conventions internationales, doivent être complétées par l'article 7 du protocole additionnel à la convention-cadre de Madrid concernant les organismes de coopération**.** Ces articles prévoient que « *les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international* ». Cet article prévoit donc que l'organisme de coopération relève du droit national qui l'a créé, sauf si un accord international en dispose autrement. Les traités

[541] René Chapus, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, n°976, p.683 et s.

de Rome, Bayonne et Karlsruhe ou le projet franco-belge ne prévoient pas de dérogation en la matière. Il convient alors de se tourner vers les règles de la coopération sous l'impulsion locale.

2 - Sous l'impulsion locale

467. Les principes de la coopération sous l'impulsion étatique se retrouvent dans la coopération sous l'impulsion locale, mais ils sont formulés de manière plus imprécise. C'est le cas notamment de l'interprétation de l'article L 1115-1 du CGCT qui permet implicitement, selon Ch. Autexier, de placer la convention sous l'empire du droit français ou du droit étranger[542]. Cette approche est confirmée par l'avis du Conseil d'État du 25 octobre 1994[543], lequel précise que le régime des conventions est défini au cas par cas, par les conventions elles-mêmes. Ces textes établissent donc des règles identiques à la coopération sous l'impulsion étatique, toutefois quelques différences s'affirment au regard des trois principes dégagés précédemment.

468. La première règle, concernant l'élection d'un droit applicable de l'une des parties, se retrouve ici de manière similaire et n'amène pas de commentaire particulier. En revanche le deuxième principe, qui pose une obligation à la charge des collectivités dans le choix du droit applicable, n'est pas aussi strict que dans la coopération sous l'impulsion étatique. En l'espèce il semble s'agir que d'une indication et non d'une obligation. Enfin la troisième règle, précisant que la détermination de la loi entraîne la compétence juridictionnelle, semble aussi s'appliquer en la matière. En effet rien ne permet d'affirmer que la coopération sous l'impulsion locale déroge à ce principe, dès lors la règle d'ordre public de la liaison entre la compétence et le fond s'applique en la matière.

469. Ainsi, après avoir présenté les règles concernant les conventions élisant un droit applicable, reste l'hypothèse problématique de la convention n'effectuant pas de choix entre les droits applicables. Dans cette hypothèse deux questions surgissent : le manquement à l'obligation d'élire un droit applicable entraîne-t-il la nullité de la convention, et comment déterminer la loi applicable lorsque les parties n'élisent pas de droit ?

[542] Ch.Autexier, L'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen, Répertoire Dalloz, 4408-42.
[543] Conseil d'État, avis, 25 octobre 1994, dans études et documents n°46, p.379.

b - Les parties n'élisent pas de droit applicable

470. Lorsque les parties n'élisent pas de droit applicable, cela conduit alors à un paradoxe inextricable. En effet dans cette hypothèse aucune juridiction n'est compétente car aucune loi applicable n'a été élue, alors dans cette hypothèse le seul moyen de déterminer le droit applicable est de saisir une juridiction. Ainsi en l'absence de choix par les parties, il devient nécessaire de déterminer un for, afin de désigner le for compétent. Cette situation intenable trouve des solutions dans la circulaire du 20 avril 2001, laquelle semble s'appliquer avant tout à la coopération sous l'impulsion étatique, mais peut aussi être étendue à la coopération sous l'impulsion locale.

1 - Sous l'impulsion étatique

471. La circulaire propose qu'en l'absence de disposition sur le droit applicable dans les traités intergouvernementaux ou dans la convention internationale, alors *« le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître. »* Cette règle permet d'apporter des réponses aux interrogations soulevées. D'une part, le non respect de l'obligation d'élection d'un droit applicable n'est pas sanctionné pas la nullité de la convention, mais entraîne seulement l'application du critère du lieu d'exécution du contrat pour déterminer le droit applicable. D'autre part, le lieu d'exécution devient le critère déterminant de la juridiction compétente et ainsi de la loi applicable. Par conséquent le critère du lieu d'exécution se substitue au silence de la convention en matière de droit applicable. Ces principes ne s'appliquent que pour la coopération sous l'impulsion étatique, ils sont beaucoup plus imprécis et parfois inexistant dans la coopération sous l'impulsion locale.

2 - Sous l'impulsion locale

472. Sous l'impulsion locale aucune règle ne vient préciser l'élection du droit applicable en cas de silence de la convention. Ainsi une solution peut être proposée en raisonnant par analogie entre les deux types de coopération, cela conduit à appliquer des règles identiques entre les deux types de coopération. Dans cette hypothèse le critère du lieu d'exécution de la convention, devient le critère déterminant du droit applicable en matière de coopération sous l'impulsion locale.

c - La licéité du règlement amiable

473. Le règlement amiable des conflits tel que l'arbitrage est en principe interdit en droit public. Cette interdiction repose sur la règle d'attribution du contentieux administratif à l'ordre administratif, à l'exception déjà évoquée, de l'article L311-6 du code de justice administrative. La thèse de M.Audit[544] aborde cette question de l'arbitrage en droit public, en rappelant les causes historiques de l'interdiction de l'arbitrage reposant sur un critère organique et un critère matériel. Selon ces critères la présence d'une personne public et le régime de droit public empêchent tous recours à l'arbitrage. Dès lors les collectivités territoriales ne peuvent pas recourir en principe à l'arbitrage pour régler leur contentieux. De plus la circulaire du 26 mai 1994 prévoyait que *« les conventions d'arbitrage, c'est à dire des procédures non juridictionnelles de règlement des litiges, sont proscrites ».*[545] Toutefois cette interdiction est, d'une part, critiquée par de nombreux auteurs[546] et, d'autre part, le Conseil d'État[547] propose, dans une étude consacrée à l'arbitrage, de prévoir un recours à ce mode de règlement des conflits pour les conventions internationales.

474. Ces critiques semblent entendues par la circulaire du 20 avril 2001 qui ouvre cette voie de recours en précisant que « *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.* » Par conséquent les dispositions conventionnelles prévoyant une tentative de règlement amiable des conflits sont licites à la condition que le recours juridictionnel effectif reste ouvert en cas de besoin. Toutefois, cette circulaire, qui ne précise pas exactement les termes de « *règlement amiable des conflits* », peut être interprétée de plusieurs manières. Soit les termes sont entendus dans une conception large auquel cas ils autorisent l'insertion d'une clause compromissoire prévoyant un recours à l'arbitrage, soit ils sont entendus de manière stricte, en se limitant simplement au recours à la transaction homologuée déjà admis en contentieux administratif[548]. Dans la première hypothèse l'arbitrage reste un mode complexe à mettre en œuvre, car la clause compromissoire doit prévoir la mise en place d'un tribunal arbitral, et la loi applicable devant l'arbitre. Ces éléments sont essentiels pour éviter des difficultés

[544] M.Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ; droit privé, n°358, p.372.
[545] Circulaire du 26 mai 1994, relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territoriales étrangères, p.5, circulaire abrogée par celle du 20 avril 2001.
[546] R.Lafore, *« l'action à l'étranger des collectivités territoriales », revue de droit public*, 1985, p.810; Y.Claisse, Le droit de la coopération décentralisée, LGDJ, 1994, p.49.
[547] Etude du Conseil d'État, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage, en matière administrative*, Documentation française, 1993, spécial p.93.
[548] René Chapus, Droit du contentieux administratif, 10 éme édition, Montchrestien, p. 354 et 355.

ultérieures. Lorsque les parties n'effectuent pas ce choix, elles devront en cas de désaccord, se tourner vers le juge compétent pour les déterminer, selon les règles de droit commun applicable en la matière. Un exemple peut être cité à travers un avenant au contrat du 16 mai 1974 par lequel la Communauté urbaine de Strasbourg s'engage à traiter les déchets en provenance de l'Ortenaukreis d'Offenburg en Allemagne[549] : « *[le] tribunal sera composé (…) d'un arbitre choisi par chacune des parties. 1es deux arbitres ainsi désignés procéderont à la nomination d'un surarbitre ressortissant d'un pays tiers. Si les deux arbitres ne peuvent se mettre d'accord sur le choix du surarbitre, celui-ci sera désigné par le doyen de la faculté de droit de Bâle. Tout litige entre les parties (...) sera résolu conformément au règlement de conciliation et arbitrage de la chambre internationale de commerce, par un ou plusieurs arbitres désignés par celle-ci conformément à son règlement intérieur* ». Dans la seconde hypothèse il s'agit d'une transaction entre un administré et une administration homologuée ensuite par le juge administratif. Ce type d'accord est permis depuis l'avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, à condition que la transaction ne porte pas atteinte aux règles d'ordre public. L'homologation donne l'autorité relative de la chose jugée[550] à l'accord et permet son exécution.

475. Ainsi la circulaire de 2001 offre de nouvelles possibilités de règlement des conflits, toutefois ces règles restent imprécises et la portée juridique de la circulaire est discutable. Il semble qu'une intervention du législateur en la matière serait opportune, car elle permettrait de clarifier la situation et favoriserait le règlement amiable des conflits, lequel apparaît comme une solution adaptée au contentieux de coopération internationale. En effet le

---

[549] M.Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ; droit privé, n°358, p.388.

[550] Voir avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'haÿ les roses, requête n° 249153, JO 12 janvier 2003, p.723 : *« La recevabilité d'une telle demande d'homologation doit toutefois être admise, dans l'intérêt général, lorsque la conclusion d'une transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation, ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières. Tel peut notamment être le cas en matière de marchés publics et de délégations de service public; (…) III - La demande d'homologation ne peut porter que sur un contrat conclu. Lorsque ce contrat doit être soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale ou d'un ou plusieurs des conseils d'un établissement public, le juge ne peut être saisi qu'après cette approbation. Les contrats de transaction soumis au contrôle de légalité ne peuvent faire l'objet d'une demande d'homologation avant d'avoir été transmis au représentant de l'État. La demande d'homologation n'est pas soumise aux procédures dont l'accomplissement serait nécessaire avant que le juge puisse être saisi de conclusions tendant au règlement du litige que la transaction prévient ou éteint. Le juge fait application de celles des règles de procédure qui ne sont pas incompatibles avec une telle demande. Les demandeurs sont dispensés du ministère d'avocat s'ils l'auraient été pour saisir le juge d'une demande tendant à ce qu'il tranche le litige auquel la transaction met fin ou qu'elle a pour objet de prévenir. Pour exercer le contrôle qui lui incombe, le juge dirige une instruction contradictoire, écrite ou orale. La demande d'homologation est communiquée à toute personne qui aurait eu la qualité de partie dans une telle instance. Lorsque le contrat de transaction doit être adressé au représentant de l'État pour l'exercice du contrôle de légalité, la demande d'homologation portant sur ce contrat lui est communiquée.* » et H. Kenfack, AJDA, 9 février 2004, P.242.

recours à l'arbitre supprime tout présupposé sur l'impartialité du juge et peut permettre de régler le conflit par une application souple des règles de droit.

Conclusion du I] sur les règles déterminées par les textes

476. Ces règles amènent à aborder le contentieux entre collectivités territoriales en s'interrogeant d'abord sur la loi applicable élue par les parties, puis en l'absence d'élection de la loi applicable par les parties, d'analyser le lieu d'exécution du contrat pour déterminer le droit applicable.
477. La détermination de la loi applicable dans un contentieux entre collectivités est régie par trois principes : la convention définit la loi applicable, cette loi est celle de l'une des parties, et la loi entraîne la compétence juridictionnelle. De plus les collectivités territoriales peuvent recourir à des modes de règlement amiable des conflits.
478. Ces règles devraient être reprises dans un texte législatif qui permettrait de clarifier la situation et de donner une valeur juridique certaine à des principes issus d'une circulaire administrative.
479. Enfin ces règles apportent des réponses au contentieux entre collectivités territoriales, mais des questions restent en suspens

II] LES QUESTIONS EN SUSPENS

480. Les questions en suspens concernent des domaines variés, lesquelles seront traités de manière successive : en premier lieu, la question de l'immunité de juridiction, ensuite, celle de la force exécutoire d'une décision de justice étrangère et de la force exécutoire d'une sentence arbitrale, enfin, celle des conventions exécutées de manière identique sur les deux territoires et n'élisant pas de droit applicable.

A] La question de l'immunité de juridiction

481. Le contentieux de la coopération internationale amène à s'interroger sur la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier de l'immunité de juridiction. En principe l'immunité de juridiction permet aux bénéficiaires étrangers de se soustraire à la compétence des tribunaux nationaux. Ainsi l'immunité permettrait aux collectivités territoriales étrangères de se soustraire de la compétence des tribunaux français, cela en

contradiction totale avec les principes déjà évoqués[551]. Toutefois selon G.Burdeau[552] le principe de l'immunité de juridiction s'applique de manière variable selon l'autorité en cause (démembrements territoriaux de l'État, ou services publics). Elle considère que les démembrements territoriaux de l'État (états fédéraux, régions autonomes, départements, villes) ne peuvent pas bénéficier de l'immunité de juridiction au regard de la jurisprudence[553], à l'exception de certains pays comme les États-Unis. En revanche, pour les services publics, la jurisprudence[554] admet l'immunité en se référant à la nature de l'acte. L'immunité jouerait pour les actes de puissance publique manifestant la souveraineté de l'État étranger[555], contenant une clause exorbitante du droit commun, et exécutés dans un but de service public[556]. Cette analyse conduit à penser, d'une part, que les accords entre collectivités territoriales ne sont pas concernés par l'immunité de juridiction et, d'autre part, que les accords passés entre une collectivité et un service public étranger peut entraîner l'application de l'immunité de juridiction.

482. La matière est aussi réglementée par la convention européenne sur l'immunité des États[557], ratifié par huit États[558], elle prévoit que « *Les États membres d'un État fédéral ne bénéficient pas de l'immunité, sans préjudice des dispositions de l'article* 27. *Toutefois, un État fédéral, partie à la présente Convention, peut déclarer, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, que ses États membres peuvent invoquer les dispositions de la Convention applicable aux États contractants et ont les mêmes obligations que ces derniers.* » Seules l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique ont étendu l'immunité de juridiction aux États fédéraux[559], toutefois cette convention n'est pas opposable à la France, car elle ne l'a ni signée, ni ratifiée.

---

[551] Voir p.251 et s.

[552] Geneviève Burdeau, *les accords conclu entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents*, mélanges Reuter, Pédone, 1981, p.123 et s.

[553] Voir par exemple Cour de cassation, Paris Iére, 5 novembre 1969, État de Hesse contre Neger, JCF, 1970, II, note Ruzié.

[554] Gazette de Palais, 1971, I, 17, conclusion Chabrol.

[555] Civil, Iére, 25 février 1969, Société Levant Express Transport c/ Chemins de fer du gouvernement iranien, rev. crit., 1970, 102, note Bourel.

[556] Cour de cassation, civil, 17 janvier 1973, société hotel george Vc/ État espagnol et office espagnol du tourisme, rev. crit. 1973, 125, note Bourel.

[557] Convention européenne sur l'immunité des États, Bâle, 16, mai, 1972, Conseil de l'Europe.

[558] Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Luxembourg, Pays-bas, Royaume-Uni, Suisse.

[559] Belgique : Déclaration consignée dans une lettre du Ministre des Affaires étrangères de la Belgique, en date du 4 septembre 2003, transmise par le Représentant Permanent de la Belgique et enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l 'Europe le 23 septembre 2003 - Or. fr./all./néer, Autriche : Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 10 juillet 1974 - Or. all./angl./fr., Allemagne :Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent, en date du 3 juin 1992, enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe le 5 juin 1992 - Or. angl./fr./all.

483. Au regard de ces textes et de la jurisprudence, l'immunité de juridiction reste donc dans certains cas (service public et acte administratif) une hypothèse envisageable en matière de contentieux internationale. Malgré tout, il semble que l'immunité de juridiction ne peut pas être invoquée en matière de coopération internationale, lorsqu'une convention élit un droit applicable. En effet il ne serait pas logique qu'une personne publique étrangère puisse à la fois invoquer l'immunité de juridiction et consentir par un accord à se soumettre au droit français et à la juridiction administrative. Par conséquent ainsi en insérant une telle clause, les parties renoncent obligatoirement à l'immunité de juridiction. Cette conclusion vaut aussi pour les collectivités françaises qui tenteraient d'invoquer l'immunité de juridiction devant un tribunal étranger. Dès lors l'immunité de juridiction reste théoriquement une hypothèse marginale dans la coopération internationale, car elle ne concernerait que les conventions concernant un service public étranger où aucune disposition particulière n'aborde le problème du droit applicable à la convention.

B] La question de la force exécutoire d'une décision de justice étrangère

484. La deuxième question en suspens concerne la force exécutoire d'une décision étrangère dans l'ordre juridique français. A ma connaissance le droit administratif ne prévoit rien en la matière, seul le droit international privé a élaboré des règles précises, lesquelles peuvent servir d'inspiration pour mettre en œuvre une procédure similaire en droit public.

485. Le droit international privé prévoit la reconnaissance des jugements étrangers, soit au moyen d'une procédure *d'exequatur* visant à titre principal à établir l'efficacité des jugements étrangers[560], soit à travers une reconnaissance incidente au cours d'une procédure, soit en attribuant de plein droit la force exécutoire dans certaines matières. Il ne s'agit pas ici de développer ces trois procédures de droit international privé, mais simplement de présenter la procédure d'*exequatur*, et d'imaginer une adaptation au droit public.

486. L'instance en *exequatur* a pour objet de conférer au jugement étranger la force exécutoire et l'autorité de la chose jugée qui lui fait défaut en France. La finalité première de la demande en *exequatur* est de rendre possible l'exécution forcée du jugement étranger. Le jugement *en exequatur* est un préalable nécessaire à l'exécution, les demandes d'exequatur relèvent de la compétence du tribunal de grande instance, et débutent par l'assignation de la personne qui avait la qualité de partie adverse dans le procès étranger.

[560] P.Mayer, Droit international privé, 6éme édition, Montchrestien, p.261.

Le juge exerce un contrôle sur le jugement étranger, il est le gardien de la souveraineté française, et vérifie que la décision étrangère respecte les conditions de conformité à l'ordre public international, et l'ordre public national. Le jugement *d'exequatur* est exécutoire comme tout jugement français.

487. Cette procédure pourrait être imaginée en droit du contentieux administratif pour la coopération internationale. D'ailleurs *l'exequatur* fait penser à la procédure d'homologation des transactions en droit public admise par l'avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, « *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de l'haÿ les roses* »[561]. Ainsi en s'appuyant à la fois sur la procédure d'exequatur et l'homologation des transactions entre personnes publiques, il est possible de concevoir une procédure d'homologation des jugements étrangers pris en matière de coopération internationale. La compétence d'homologation peut être attribuée au tribunal administratif, ou directement au Conseil d'État. Ces derniers seraient saisis par les parties et effectueraient alors un contrôle de la décision étrangère au regard de l'ordre public, et de la compétence de la juridiction étranger en la matière. A l'instar de l'homologation transactionnelle, l'homologation judicaire donnerait force exécutoire au jugement étranger. Cette procédure peut être mise en place par le législateur, mais peut aussi voir le jour grâce à l'œuvre créatrice du Conseil d'État, comme il l'a fait dans l'avis du 6 décembre 2002.

C] La question de la force exécutoire d'une sentence arbitrale

488. La question de la force exécutoire des sentences arbitrales entre personnes publiques aborde les mêmes problématiques que la question de la force exécutoire d'une décision de justice étrangère. Avant d'entamer le problème de la force exécutoire d'une sentence arbitrale entre deux personnes publiques, il est intéressant de rappeler succinctement les règles de droit privé en la matière.

489. Le droit privé prévoit que la sentence arbitrale a, aux termes de l'article 1476, autorité de la chose jugée relativement à la contestation qu'elle tranche. Elle constitue un titre permettant de pratiquer une mesure conservatoire. L'autorité de la chose jugée ne peut être remise en cause que par le refus de l'exequatur ou l'annulation de la décision prononcée par une juridiction française. L'exequatur de la sentence est obtenue par une demande formée devant les tribunaux pour conférer le caractère exécutoire à la sentence. La de-

[561] Voir note 553, et avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'haÿ les roses, requête n° 249153, JO 12 janvier 2003, p.723.

mande d'exequatur doit être portée devant le tribunal de grande instance statuant en juge unique[562]. Le juge compétent est celui « dans le ressort duquel la décision a été rendue ». Si la sentence a été rendue à l'étranger le demandeur peut choisir le tribunal en fonction d'un lien de rattachement au tribunal français ou à défaut selon les exigences d'une bonne administration de justice. Le juge est saisi par voie de requête. Il peut recueillir les observations de l'autre partie mais la procédure n'est pas véritablement contradictoire. Pour que la sentence puisse être revêtue de l'exequatur, la sentence arbitrale doit être fournie sous forme d'original ou de copie authentique, la même exigence probatoire étant étendue à la convention d'arbitrage[563]. Par ailleurs la sentence arbitrale ne doit pas être contraire à l'ordre public international. La décision qui refuse la reconnaissance ou l'exécution est susceptible d'appel[564] . En revanche la décision accordant l'exécution d'une décision rendue en France n'est susceptible d'aucun recours[565], car elle peut faire l'objet d'un recours direct en annulation. Un recours en annulation n'est pas possible en revanche contre les décisions étrangères. Si le recours est accueilli la sentence devient inopposable en France. Une action en inopposabilité n'est pas possible[566]. L'article 1502 du NCPC prévoit cinq cas de contrôle de la sentence : l'arbitre a statué sans convention d'arbitrage ou sur une convention nulle ou expirée, le tribunal a été irrégulièrement composé ou l'arbitre unique irrégulièrement désigné, l'arbitre a statué sans se conformer à la mission qui lui avait été conférée, le principe du contradictoire n'a pas été respecté, et la reconnaissance ou l'exécution sont contraires à l'ordre public international.

490. Ainsi il est possible d'imaginer une procédure d'exequatur des sentences arbitrales entre personnes publiques en s'inspirant à la fois des règles de droit privé et de la proposition de l'homologation judicaire des décisions étrangères par le juge administratif. Ceci permet de proposer une procédure d'homologation des sentences arbitrales par le tribunal administratif. Au cours de cette procédure le juge opère un contrôle renforcé qui porterait sur le respect : des règles de la procédure arbitrale, du principe du contradictoire, de l'ordre public, de la souveraineté nationale et du droit de la coopération internationale. L'homologation rendrait possible l'exécution forcée de la décision. Cette procédure à mon avis devrait être réalisée dans les deux pays au regard des spécificités de la matière. En effet la sentence, d'une part, est rendue par un tiers extérieur aux deux ordres de juridic-

[562] Code de justice administrative, article L 311.
[563] Article 1499 du NCPC
[564] Article 1501 du NCPC.
[565] Article 1504 alinéa 2 du NCPC.
[566] TGI Paris, 22 nov. 1989. Revue de l'arbitrage, 1990.693 note B. Moreau.

tions, et concerne deux personnes publiques détentrices de prérogatives de puissances publiques. Dès lors l'homologation de la sentence par les deux ordres de juridiction assure aux parties le respect de leurs prérogatives, et aux États le respect de la souveraineté. D'autre part, lors de la conclusion de la convention les deux autorités doivent intégrées le contrat dans les deux ordres internes pour lui donner force exécutoire, dès lors dans une logique de parallélisme des formes, il semble normal d'homologuer la sentence arbitrale dans les deux ordres de juridictions pour lui donner aussi force exécutoire.

D] La question des conventions exécutées de manière identique sur les deux territoires et n'élisant pas de droit applicable

491. L'hypothèse de la convention exécutée de manière identique sur les deux territoires et n'élisant pas de droit applicable peut être illustrée notamment par un accord de coopération culturelle entre deux villes prévoyant un échange d'œuvre d'art sans aborder dans la convention la question du droit applicable. Cette hypothèse particulière conduit à une situation complexe où, d'une part, le critère du lieu d'exécution de la convention n'est pas applicable et, d'autre part, aucun texte, à ma connaissance, ne prévoit d'autres critères. Cette hypothèse est analysée dans la thèse de M.Audit[567] qui propose d'appliquer les critères de la caractéristique de la prestation, mais reconnaît que ce critère n'est pas opérant pour de nombreux contrats comme la création de parc naturel transfrontalier, de gestion de nappe phréatique commune, d'échanges d'étudiants, ou de liaison de transport en commun. Il propose alors d'opérer à un « dépeçage du contrat » conduisant à appliquer à chacune des obligations du contrat la loi de la partie, tout en soulignant que cette méthode reste limitée.

492. Peut être que la solution ne réside pas dans la détermination d'un nouveau critère d'élection du droit applicable, mais plutôt dans la recherche d'un mode de règlement du conflit d'une nature différente. Ainsi dans cette hypothèse particulière les parties devraient s'orienter vers le mode de l'amiable composition. Elle se définit comme «*le pouvoir de l'arbitre de trancher le litige en conformité avec l'équité sans être tenu de suivre, sauf si elles sont d'ordre public, les règles normalement applicables*[568]. L'amiable composition peut revêtir deux formes différentes soit les parties demandent au juge de statuer comme

[567] M.Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ; droit privé, n°358, p.363 et s.
[568] J. *Pelletier*, L'amiable composition en arbitrage commercial international, *coll. CDACI Montréal, Thémis, 1998 à la p. 1.*

amiable compositeur, soit elles font recours à un tiers statuant comme amiable compositeur. La première hypothèse est issue des articles 12 et 58[569] du Nouveau Code de Procédure civile, lesquels prévoient que le juge peut recevoir des parties mission de statuer comme amiable compositeur, mais cela reste une hypothèse d'école, il n'est pas certain qu'il existe un magistrat qui ait reçu une telle mission. En revanche l'arbitrage sous forme d'une clause d'amiable composition est plus courant. Les parties tiennent cette faculté des [570] du même Code, elles ont la possibilité de demander à l'arbitre de juger "*ex aequo et bono*". Contrairement à une idée assez généralement répandue, si l'amiable compositeur dispose d'un pouvoir plus large que l'arbitre, il reste soumis aux règles appartenant à l'ordre public général. L'amiable compositeur exerce certes une justice privée, mais en quelque sorte sous contrôle judiciaire. Au plan procédural l'amiable compositeur reste tenu à l'observation des principes directeurs du procès, notamment au respect du contradictoire, à l'obligation de tenir le plus grand compte de l'objet et du cadre du procès, sinon il statuerait « *ultra petita* », à l'obligation de rédiger la sentence, et surtout à celle de la motiver. Tout manquement à ces règles entraînerait en cas de recours d'une des parties, la nullité de la sentence. La seule différence entre l'arbitrage ordinaire et l'amiable composition tient au contenu de la motivation de la décision des arbitres. La validité de cette dernière n'est pas subordonnée au fait que l'arbitre amiable compositeur doit s'expliquer sur le détail des éléments aboutissant à la condamnation, en particulier quant à l'appréciation qu'il fait des sommes qu'il alloue. Quant au fond, la différence notable entre, la mission de l'arbitre qui n'a pas une mission d'amiable compositeur, et ce dernier, réside dans le fait que l'amiable compositeur ne se trouve pas contraint d'interpréter leurs conventions par référence à leur intention probable. Sans être tenu à l'application des lois

[569] Art.12 - Le juge tranche le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables. Il doit donner ou restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux sans s'arrêter à la dénomination que les parties en auraient proposée. Toutefois il ne peut changer la dénomination ou le fondement juridique lorsque les parties, en vertu d'un accord exprès et pour les droits dont elles ont la libre disposition, l'ont lié par les qualifications et points de droit auxquels elles entendent limiter le débat. Le litige né, les parties peuvent aussi, dans les mêmes matières et sous la même condition, conférer au juge mission de statuer comme amiable compositeur , sous réserve d'appel si elles n'y ont pas spécialement renoncé. Art. 58.- Lorsque cette faculté leur est ouverte par l'article 12, les parties peuvent si elles ne l'ont déjà fait depuis la naissance du litige, conférer au juge dans la requête conjointe, mission de statuer comme amiable compositeur ou le lier par les qualifications et points de droit auxquels elles entendent limiter le débat.

[570] Article 1474. - L'arbitre tranche le litige conformément aux règles de droit, à moins que, dans la convention d'arbitrage, les parties ne lui aient conféré mission de statuer comme amiable compositeur. Article. 1482. - La sentence arbitrale est susceptible d'appel à moins que les parties n'aient renoncé à l'appel dans la convention d'arbitrage .Toutefois, elle n'est pas susceptible d'appel lorsque l'arbitre a reçu mission de statuer comme amiable compositeur, à moins que les parties n'aient expressément réservé cette faculté dans la convention d'arbitrage.
Article 1497. - L'arbitre statue comme amiable compositeur si la convention des parties lui a conféré cette mission

ayant un caractère supplétif, il dispose du pouvoir de définir les droits et les obligations sur lesquels les contractants ont omis de s'exprimer.

493. La procédure de l'amiable composition apparaît adaptée à l'hypothèse évoquée, et devrait être transposée au droit administratif. Cela nécessiterait d'ouvrir la procédure de l'arbitre amiable compositeur aux conventions de coopération. La sentence issue de l'amiable composition serait homologuée par les juridictions des deux ordres juridiques sur le modèle de la sentence arbitrale. Cette solution est un moyen juridique honorable pour les deux parties et garantit l'impartialité du juge.

Conclusion du II] sur les questions en suspens

494. Cette partie a mis en évidence les problèmes posés par l'immunité de juridiction, la force exécutoire des décisions étrangères et des sentences arbitrales et les conventions internationales dont le droit est impossible à élire. Les solutions proposées restent imprécises et une intervention du législateur en la matière permettrait de construire un véritable régime juridique des conventions de coopération internationale. Il reste une dernière hypothèse à évoquer celle du contentieux entre les collectivités territoriales et les usagers.

§4 - LE CONTENTIEUX ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS

495. L'étude du contentieux entre les collectivités territoriales et les usagers recherchera à mettre en évidence les hypothèses de conflits entre des usagers et une collectivité ou un service public français. Cette étude s'appuiera sur le tableau déjà obtenu[571] en reprenant chaque hypothèse au regard des problèmes de contentieux.

496. Dans la première hypothèse les usagers sont en contact avec les deux collectivités. Il existe un premier lien possible entre un usager français et une collectivité française qui ne pose pas de difficultés particulières puisque ce lien est régi par le droit français conformément au droit commun. Il en est de même a priori entre l'usager étranger en contact avec une collectivité française. En effet la décision faisant grief appartient à l'ordre juridique français et ne peut pas avoir d'existence dans l'ordre juridique étranger. L'usager étranger, qui voudrait contester une décision administrative française lui faisant grief, doit

[571] Voir p.229 et s.

donc le faire devant une juridiction française. Cette règle fonctionne aussi dans la relation entre l'usager français et la collectivité étrangère. En effet l'usager français ne peut pas attaquer une décision étrangère devant une juridiction administrative française, car cette décision appartient à l'ordre juridique étranger.

497. La seconde hypothèse est fondée sur une structure commune au service des deux usagers. Dans cette espèce la nature du contentieux relève en principe de la nature juridique de la structure. Ainsi une structure française entraîne un contentieux français pour les usagers français et étrangers, et inversement une structure étrangère entraîne un contentieux étranger pour les deux types d'usagers.

498. Enfin la dernière hypothèse, qui concerne la relation directe entre une structure et un usager, ne semble pas poser de difficultés particulières. En l'espèce les décisions émises par une collectivité appartiennent à l'ordre juridique cette collectivité, dès lors le lien entre un usager étranger avec une collectivité française sera soumis aux règles du contentieux français, et l'usager français en lien avec une collectivité étrangère sera soumis aux règles du contentieux étranger.

499. Ces diverses hypothèses font ressortir un principe selon lequel la nature juridique de l'organe publique détermine la nature du contentieux entre l'usager et l'organe.

500. Lorsque le contentieux relève des juridictions françaises, l'usager dispose des règles du droit commun du contentieux administratif, il peut donc entamer une procédure de recours pour excès de pouvoir contre un acte unilatéral ou un acte détachable du contrat[572], mais aussi un recours de plein contentieux pour rechercher la responsabilité de l'administration. Il existe en la matière quelques exemples de contentieux, qui ont déjà été évoqués comme l'arrêt du Conseil d'État « *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville* » du 16 juillet 1941, l'arrêt du tribunal administratif de « Saint Denis de la Réunion » du 18 décembre 1991 et l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en date du 16 mai 2004[573]. Pour mémoire nous rappellerons juste quelques éléments de procédure illustrant les règles définies dans le contentieux entre usagers et collectivités territoriales. Dans la première affaire un recours pour excès de pouvoir est intenté par le syndicat de défense des contribuables de Goussainville contre une délibération du Conseil municipal. Dans l'arrêt de Saint Denis de la réunion un recours pour excès de pouvoir est intenté par un élu contre une délibération du Conseil municipal qui excède les compétences de la commune.

[572] Conseil d'État, 4 août 1905, *Martin*, et voir, M.Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ; droit privé, n°358, p.363 et s.
[573]Voir p.149 et s et p.158 et s.

Enfin dans le dernier contentieux un citoyen attaque par un recours par excès de pouvoir une délibération de la région Picardie finançant une action de coopération décentralisée.

501. Ces exemples mettent en évidence qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de véritable contentieux entre un usager direct du service et une collectivité, mais plutôt des contentieux recherchant à protéger les deniers publics par l'action d'un contribuable contre un acte unilatéral d'une collectivité. Ces procédures prennent la forme traditionnelle du recours pour excès de pouvoir.

Conclusion de la section 1 sur une nature diverse entraînant un contentieux multiple

502. La coopération internationale peut donc entraîner quatre types de contentieux, soit entre les États, soit entre l'État et les collectivités territoriales, soit entre collectivités territoriales, soit entre collectivités et usagers. Ces contentieux sont clairement définis à l'exception du contentieux entre collectivités territoriales où de nombreuses questions restent en suspens. Ces questions devraient faire l'objet d'une nouvelle loi éclaircissant le régime juridique du contentieux. Cela permettrait de renforcer la confiance entre les partenaires et ainsi de prévoir des conventions aux obligations juridiques plus importantes.

503. Cette conclusion amène alors à s'interroger sur ces éléments nouveaux du droit, ne donnent-t-ils pas naissance à une nouvelle matière dénommée le droit administratif international.

SECTION 2 :
TENTATIVE DE DÉFINITION DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL

504. La notion de droit administratif international a déjà été évoquée par plusieurs auteurs, mais souvent de manière septique ou avec un constat d'échec. Malgré tout le droit administratif international reste selon nous une hypothèse d'avenir, mais pour cela il faut aborder le problème sous un angle nouveau. Il ne faut pas rechercher à inventer le droit administratif international, mais plutôt à codifier les règles existantes. Le droit administratif international est une matière présente dans le droit positif, mais qui n'a jamais été organisée. C'est donc dans une logique à droit constant, et non dans la recherche d'un droit futur, que nous aborderons la problématique.

505. Au préalable cette approche doit être confrontée à la doctrine, pour ensuite présenter les éléments du droit administratif international.

§1 - RAPPEL DES APPROCHES DOCTRINALES DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL

506. La notion de droit administratif international a été mise en évidence dans les thèse de N.Levrat[574] et M. Audit[575] en s'appuyant sur les auteurs allemands comme Ulrich Beyerlin et K.Neumeyer. La thèse de M.Audit présente la pensée de Karl Neumeyer du début du 20 éme siècle en ces termes « *le droit administratif international devait composer en droit public le pendant du droit international privé, il devrait permettre de répartir et de coordonner le champ d'application dans l'espace des lois publiques. Toute la mécanique du système ainsi proposé par Neumeyer à ses contemporains reposait sur des Grenznormen, c'est-à-dire des règles de compétence unilatérales. L'auteur estimait, en effet, que « tandis qu'en droit civil les règles de compétences sont bilatérales, elles sont unilatérales en droit administratif » »*[576] La thèse de N.Levrat aborde la pensée de la fin du 20 éme siècle de U. Beyerlin par ces quelques lignes: U.Beyerlin propose de mettre en place *« des règles de conflits de lois leur permettant de se soumettre conventionnellement au droit interne ou à un droit public étranger dès lors que sont réunis les critères matériels de rattachement* » (…) selon U.Beyerlin *« les CPIEs* (collectivités publiques infra-étatiques) *auraient une compétence de relations extérieures qui leur permettrais, dans le domaine de leur compétence sur le plan interne, d'entreprendre des relations avec des CIPEs étrangères et de soumettre celles-ci à un droit public national de leur choix, selon des règles de conflit de loi semblables à celles existantes en droit international privé »*[577]. M.Audit écrit pour sa part à propos de la pensée de U.Beyerlin que *« L'auteur allemand Beyerlin fut le premier à suivre cette voie. Il limite cependant sa réappropriation du système autrefois élaboré par son illustre compatriote aux seuls accords transnationaux entre personnes*

---

[574] Nicolas Levrat, thèse, *le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, p246 et 322-330.

[575] Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 299-303.

[576] Voir : Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 299, et K.Neumeyer, le droit administratif international », Revue général de droit administratif international, 1911, p.492-499, spécial p.496, et l'œuvre majeur de K.Neumeyer, constituée par les cinq volumes de internationales Vermaltungsrecht, Zurich/Liepzig, volume 1, (1910), volume 2 (1922), volume 3/1 (1926, réimprimé en 1980), volume 3/2 (1930), volume 4 (1936).

[577] Voir Nicolas Levrat, thèse, *le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, p.246 et 324.

publiques. Ces dernières bénéficieraient d'un système de règles de conflit de lois, semblable à celui en vigueur en droit international privé, leur accordant la possibilité de choisir un droit public national. Les États n'y auraient pas accès en raison de ce que leurs relations conventionnelles viennent inexorablement se placer sous l'égide du droit des gens. Quant aux personnes privées, leur état de subordination par rapport aux autorités administratives, ne leur permettrait pas non plus d'en connaître. S'il n'exclut pas une démarche unilatérale, Beyerlin suggère que la meilleure voie pour mettre en place ce droit administratif international passe par la conclusion de traités entre les États concernés. » [578] Beyerlin écrit dans le résumé de son livre « *rechtsprobleme de lokale Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit* (les problèmes juridiques de la coopération locale transfrontalière) « *En conclusion, les conventions transfrontalières conclues à l'échelon local ne sauraient se passer de base législative, chaque fois qu'elles sont soumises à un droit public étranger et ne se limitent pas à coordonner juridiquement l'action des parties mais réglementent aussi le rapport de subordination juridique s'établissant entre l'une des parties en cause et des citoyens tiers. L'adoption de telles lois unilatérales d'habilitation à l'échelon de la Fédération ou des Länder semble, il est vrai, peu satisfaisante, tant que l' (les) État(s) voisin(s) en cause n'adopte (nt) pas de lois semblables. La meilleure garantie d'une totale réciprocité dans les relations entre États voisins, c'est la conclusion d'un traité international de couverture s'appliquant dans l'ordre interne grâce à une loi d'approbation »*[579]

507. Ces deux auteurs, M.Audit et N.Levrat, condamnent ensuite la théorie du droit administratif international, en proposant des arguments différents. Pour le premier cette théorie n'existe pas, et considère « *qu'un rapide examen des grands systèmes juridiques nationaux démontre que ces règles n'existent pas »*[580]. Pour le second *«cette solution n'est pas juridiquement impossible, mais elle ne nous paraît dans la pratique pas réalisable. En effet, il paraît invraisemblable d'envisager que des droits nationaux incorporent des règles de conflit bilatérales pour le droit public »*[581]. Nous nous opposons à cette argumentation, et analysons au contraire les théories de K.Neumeyer et U.Beyerlin comme précurseur en la matière.

---

[578] Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 299.
[579] Beyerlin Ulriche : *Rechtsprobleme de lokales Genzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Spring Verlag, Berlin, 1988, p. 472-473.
[580] Mathias Audit, thèse, *les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, p. 302.
[581] Nicolas Levrat, thèse, *le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, p. 329.

508. D'ailleurs l'auteur Ch. Autexier voit dans les propositions des auteurs allemands un début de réponse en écrivant que « *Puisque les actions et conventions de coopération décentralisée ne peuvent ainsi rejoindre ni le droit international public, ni le droit international privé, la solution ne consisterait-elle pas à imaginer un système de droit public transnational, en adaptant au droit administratif les techniques du droit international privé* »[582] .

509. La solution réside bien dans la construction d'un système de droit administratif international, mais pas dans une construction recherchant à transposer le droit international privé au droit public, car les principes régissant le droit international privé sont totalement différents, voir opposés, à la problématique du droit administratif international. En effet le droit international privé est construit autour des personnes privées, ayant un rapport d'égal à égal fondé sur la volonté des parties. Les différences sont de plusieurs ordres entre personnes privées et personnes publiques comme le démontrent ces quelques points: les personnes privées ne détiennent aucune prérogative de puissance publique, n'émettent pas d'acte unilatéral administratif, ne mettent pas en jeu la souveraineté nationale, ne rentrent pas en concurrence avec l'État, ne se définissent pas par rapport à la compétence diplomatique de l'État, leur existence n'est aucunement liée à la volonté de l'État, et leurs actes ne sont pas soumis au contrôle de légalité. Ces différences de première importance démontrent la dissemblance notable de la problématique entre le droit privé international et le droit administratif international. Le premier construit des règles en se référant aux liens entre les personnes privées, tandis que le second établit des règles en se référant aux liens entre les personnes publiques et à la place de l'État dans ces liens. Le droit administratif international met en place des règles en se fondant sur la notion constante de puissance publique, de prérogatives de puissance publique et d'État. Ces éléments sont les bases du raisonnement des règles du droit administratif international.

510. Dès lors, les théories allemandes abordaient le problème sous le bonne angle en recherchant entre les collectivités territoriales un droit administratif international, toutefois aujourd'hui, il n'est plus à construire mais à comprendre. Le droit administratif international s'est construit de manière empirique, sans véritable volonté des États, et avec de nombreuses lacunes, à l'heure actuelle il existe déjà à travers toutes les règles évoquées au cours de la thèse. Ainsi nous aborderons la tentative de définition du droit administratif international dans une logique avant tout à droit constant, et non dans une recherche d'une matière en devenir.

[582] Ch.Autexier , répertoire Dalloz Collectivités territoriales, volume IV, chapitre I, n°177.

§2 - LA DÉFINITION À DROIT CONSTANT DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL

511. La définition à droit constant du droit administratif international est en quelque sorte l'aboutissement de cette première partie. En effet le droit administratif international s'appuie sur les conclusions déjà obtenues en recherchant à les présenter de manière ordonnée, sans tenter de construire à ce stade de nouvelles règles.

512. L'un des premiers principes du droit administratif international est fondé sur l'attribution par l'État de la compétence de coopération internationale aux collectivités territoriales. L'attribution de cette compétence revêt deux formes différentes ayant chacune leurs régimes juridiques propres. L'une dénommée coopération sous l'impulsion étatique, l'autre dénommée coopération sous l'impulsion locale. Ces deux types de coopération correspondent à des enjeux différents. L'enjeu de la coopération sous l'impulsion étatique est une coopération intra-communautaire liée à la construction européenne, tandis que l'enjeu de la coopération sous l'impulsion locale est une coopération extra-européenne liée à la décentralisation, à la mondialisation et au codéveloppement. Ainsi, il apparaît deux types de coopération avec chacune des régimes juridiques distincts, chacune de ces coopérations pouvant être rattachées au droit administratif international.

513. Les règles de coopération sous l'impulsion étatique sont fondées sur la convention de Madrid de 1980, le protocole additionnel de 1995, et les traités interétatiques de Bayonne, de Madrid, de Karlsruhe et franco-belge. Le champ d'action de cette coopération est défini de manière variable selon les traités, et reste encadré par les limites constitutionnelles. Cette coopération fait naître quatre types de rapport : un rapport entre États, un rapport entre État et collectivités territoriales, un rapport entre collectivités territoriales, et un rapport entre les collectivités territoriales et les usagers. Chacun de ces rapports peut donner lieu à des contentieux. Trois de ces rapports ne se raccrochent pas au droit administratif international, le rapport entre États donne lieu à un contentieux de droit international public, le contentieux entre États et collectivités territoriales et entre collectivités et usagers donnent lieu à des contentieux de droit interne, tandis que le dernier rapport fait partie du droit administratif international. Le contentieux entre collectivités territoriales est basé sur le principe de la détermination par les parties d'un droit applicable entraînant la compétence juridictionnelle et à défaut d'élection d'un droit, sur le critère du lieu d'exécution de la convention. Le droit applicable doit être celui de l'une des parties. Ce corps de règles

constituerait un premier pan du droit administratif international qui doit être complété par la coopération sous l'impulsion locale.

514. Cette coopération est fondée sur les articles L1115-1 et suivant du Code général des collectivités territoriales. Le champ d'action au regard de la loi et de la jurisprudence peut se résumer ainsi : une action internationale d'une collectivité territoriale s'inscrivant dans l'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, répondant à un besoin plus ou moins direct de la population de la collectivité et rattachable à une compétence locale. Cette coopération fait naître trois types de rapport, l'un entre État et collectivités territoriales, l'autre entre collectivités territoriales, et le dernier entre collectivités territoriales et usagers. Ces trois rapports donnent naissance à trois types du contentieux dont seul le rapport entre collectivités territoriales se rattache au droit administratif international. Il fonctionne sur les mêmes principes que ceux évoqués précédemment (détermination par les parties d'un droit applicable entraînant la compétence juridictionnelle, et à défaut d'élection d'un droit, sur le critère du lieu d'exécution de la convention. Le droit applicable doit être celui de l'une des parties.

515. Cet ensemble de règles constitue les principes régissant le droit administratif international. La mise en avant des principes permet de dégager l'objet du droit administratif international qui est d'étudier les règles régissant la coopération internationale des collectivités territoriales. Cette conclusion amène à considérer que le développement de la coopération internationale a entraîné la naissance d'une nouvelle matière dénommée le droit administratif international. Cette matière a aujourd'hui des bases solides, lesquelles restent encore sur de nombreux points à construire.

Conclusion du chapitre II sur la détermination du contentieux international

516. La mise en œuvre de la coopération internationale donne naissance à quatre types de contentieux distincts avec des règles spécifiques à chaque contentieux. Les règles sont de droit commun et ne posent pas de difficultés pour les contentieux entre États, le contentieux entre États et collectivités territoriales, et le contentieux entre collectivités et usager, en revanche pour le contentieux entre collectivités territoriales, certaines règles sont déterminées, mais d'autres restent imprécises. La matière réglementée en partie par une cir-

culaire,[583] devrait être clarifiée par une intervention du législateur. Ces règles, mises en perspective avec les chapitres précédents donnent naissance à une nouvelle matière dénommée le droit administratif international, qui étudie les règles régissant la coopération internationale.

Conclusion du titre II sur la nature juridique déterminant le contentieux juridique de la coopération internationale

517. Le titre II a mis en évidence la corrélation entre la nature juridique des liens internationaux et le contentieux de la coopération. La nature des liens qui est apparue multiple, a donné naissance à un contentieux divers. La coopération internationale dénombre à l'heure actuelle quatre liens correspondant à quatre contentieux : entre États, entre États et collectivités, entre collectivités, et entre collectivités et usagers. Ces liens sont régis par des règles spécifiques, qui peuvent être présentées à travers le concept de droit administratif international.

Conclusion de la première partie sur un ordonnancement juridique perturbé par l'intégration de la coopération internationale

518. Le développement de la coopération internationale a perturbé les principes de l'ordonnancement juridique en bousculant la place de l'État et des collectivités territoriales. La coopération internationale a mis en place de nouvelles normes juridiques insaisissables et concurrençant la fonction régalienne diplomatique de l'État. Elle bouscule le rôle joué par les collectivités territoriales en leur offrant un nouveau champ d'investigation, et met en lumière un système complexe de relations juridiques qui ouvre des pans nouveaux dans le droit public.
519. Les quatre chapitres constituant cette première partie tentent à la fois, de présenter la situation, et d'ouvrir des propositions dans un objectif de clarification de l'ordonnancement juridique. Ainsi, deux principes régissent la coopération internationale : les fondements juridiques déterminent le champ d'action de la coopération internationale et la nature juridique des liens déterminent le contentieux. Les fondements juridiques se

[583] Circulaire relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, 20 avril 2001, NOR/INT/B/01/00124/C sur inernet : resacoop.org/fiches/fic_pg01.htm.

subdivisent en deux régimes juridiques distincts, celui de la coopération sous l'impulsion étatique, et celui de la coopération sous l'impulsion locale. Ces deux types de coopération se superposent l'un et l'autre, ils ne s'excluent pas, mais au contraire se complètent en répondant à des enjeux différents. Le premier est tourné vers la coopération intracommunautaire, tandis que l'autre est tourné vers la coopération extracommunautaire avec pour chacun un champ d'action différent. La coopération sous impulsion étatique à un champ variable et plus large que la coopération sous l'impulsion locale qui a un champ strict et restreint. Ces deux types de coopération donnent naissance à de multiples liens juridiques entre les États, entre les États et les collectivités, entre les collectivités, et entre les collectivités et les usagers. Chaque lien a une nature juridique distincte donnant naissance à un contentieux différent. L'ensemble de cette première partie offre au final les bases d'une nouvelle matière dénommée le droit administratif international.

520. Ces conclusions permettent de répondre à la remise en cause de l'ordonnancement juridique en oeuvrant dans un sens de clarification et de proposition, lequel permet d'aborder la deuxième partie concernant la mise en œuvre de la coopération internationale.

DEUXIÈME PARTIE :
LA MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

521. L'étude des bases juridiques de la coopération dans une première partie, permet d'aborder dans une deuxième partie la problématique de la mise en œuvre juridique de la coopération internationale. Cette partie ne présentera pas la mise en œuvre juridique de la coopération internationale d'une manière descriptive dans un objectif unique d'état des lieux, mais au contraire l'étude cherchera à comprendre les problématiques de mise en œuvre juridique dans une finalité de construction et de propositions juridiques. Cette démarche conduira à aborder le sujet parfois en s'écartant de la pure logique juridique, pour mieux revenir ensuite vers le droit.
522. Dans cet état d'esprit les acteurs et les instruments juridiques seront les deux pôles de la mise en œuvre de la coopération internationale. Chacun de ces pôles répond à des problématiques particulières, de développement et de fonctionnement de la coopération. En effet, les acteurs sont en charge de son développement, tandis que les instruments juridiques permettent le fonctionnement de la coopération.
523. Cela amène à étudier, dans un premier temps, les enjeux de développement liés à la redéfinition des rôles des acteurs de la coopération internationale, puis dans un second temps, les enjeux de développement liés au choix adapté des instruments juridiques à l'action de coopération.

TITRE I :
UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT LIÉ AU RÔLE DES ACTEURS

524. Le rôle des acteurs de la coopération internationale ne peut être compris que si les problématiques et leurs places dans les structures institutionnelles sont abordées. Le rôle des acteurs, qui se situent à tous les échelons de l'organisation institutionnelle, locale, nationale et européenne, ne s'est pas toujours construit avec une réelle logique entre tous les intervenants.

525. Ce titre recherchera donc à présenter une cohérence entre tous les acteurs en présentant, d'une part, les acteurs en charge du développement de la coopération internationale et, d'autre part, en redéfinissant le rôle des acteurs au regard des enjeux de développement de la coopération.

Chapitre I Les acteurs de la coopération internationale des collectivités territoriales

Section 1 Les acteurs globaux de la coopération internationale

§1) Le rôle de coordinateur du réseau diplomatique français des actions de coopération internationale

§2) Le rôle de cofinancement du Ministère des affaires étrangères des actions de coopération internationale

I) Les crédits annuels déconcentrés auprès des préfectures de région
II) Les crédits annuels non déconcentrés en Région
III) Les crédits au titre du fonds de solidarité prioritaire (FSP)

§3 Le rôle de proposition et d'information du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

§4 Le rôle de référencement des actions de coopération par la commission nationale de la coopération décentralisée

Section 2 les acteurs tournés vers la coopération sous l'impulsion étatique intracommunautaire

§1 Le rôle d'initiative des acteurs européens en matière de coopération intra-européenne

I) Le rôle d'impulsion textuelle du Conseil de l'Europe.
II) Le rôle de cohésion territoriale de L'Union européenne
A) Des acteurs favorables à la coopération intracommunautaire
B) Le rôle financier de l'Union européenne dans la coopération intracommunautaire

§2) Le rôle de coordination des acteurs étatiques

I) Le rôle d'aide à la réalisation des projets transfrontaliers de la mission opérationnelle transfrontalière
II) Le rôle de dialogue des commissions transfrontalières
A) Les commissions transfrontalières en dehors de cadre de la convention cadre de 1980
B) Les commissions transfrontalières dans le cadre de la convention de Madrid

§3 le rôle de mise en œuvre des acteurs locaux

§4 Le rôle de lobbying des association tournées vers la coopération internationale intracommunautaire

I) les associations de collectivités territoriales ouvertes sur la coopération internationale
II) les associations spécialisées dans la coopération internationale

Section 3 Les acteurs tournés vers la coopération sous l'impulsion locale extracommunautaire

§1 Le rôle financier et d'orientation de L'Union européenne dans la coopération internationale extracommunautaire

§2 Le rôle d'orientation des acteurs étatiques

I) Le rôle d'orientation de la politique de coopération internationale par le Ministère des affaires étrangères
A)Une politique définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
B) Une mise en œuvre par les services de la direction générale de la coopération internationale et du développement
C) Une application de la politique à la coopération internationale à travers la mission de coopération non gouvernementale (MCNG)
II) Le rôle de coordination du Haut Conseil de la coopération internationale
III) les commissions mixtes : un outil étatique partenaire de la coopération internationale

§3 Le rôle d'initiative et de mise en œuvre des acteurs locaux

§4 Le rôle de partenaire de l'association Cités Unies France

Conclusions les acteurs en charge du développement de la coopération internationale

CHAPITRE I :
LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

526. Le développement de la coopération internationale dépend avant tout de la volonté d'une multitude d'acteurs locaux, nationaux et européens évoluant de manière progressive et pragmatique en fonction des besoins de la coopération. Ces acteurs sont aujourd'hui nombreux, ils interviennent de manière plus ou moins directe avec un rôle qui peut être financier, de conseil, de coordinateur, ou de contrôle. Les acteurs interviennent le plus souvent dans un type de coopération spécifique, mais parfois ce sont aussi des acteurs généraux qui interviennent de manière globale dans la coopération internationale. Malgré une réalité empreinte d'acteurs intervenant de manière transversale, nous choissions de les présenter en reprenant la distinction de la coopération sous l'impulsion étatique et de la coopération sous l'impulsion locale. Ceci permettra de théoriser leur rôle et de recherche une cohérence nouvelle. Ainsi cette distinction mettra en avant, d'une part, des acteurs proches de la coopération intra-européenne s'inscrivant plutôt sous le régime de l'impulsion étatique, et, d'autre part, des acteurs proches de la coopération extra-européenne s'inscrivant plutôt sous le régime de l'impulsion locale. Cette distinction reste fluctuante, car certains acteurs interviennent dans les deux domaines, mais elle a tout de même sa pertinence au regard de la logique de coopération intra/extra communautaire, et dans une problématique cherchant à analyser une adéquation entre les acteurs et les enjeux.

527. Ainsi, pour atteindre les objectifs théoriques et refléter aussi le mieux possible la réalité, dans un premier temps, nous présenterons les acteurs globaux de la coopération internationale, puis dans un second temps, nous distinguerons, d'une part, les acteurs tournés vers la coopération sous l'impulsion étatique et intra-européenne et, d'autres part, les acteurs tournés vers la coopération sous l'impulsion locale et extra-européenne.

SECTION 1 :
LES ACTEURS GLOBAUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

528. L'État est un acteur de première importance de la coopération internationale à travers notamment l'instauration d'institutions particulières, des cofinancements ou l'utilisation d'outils traditionnels au service de la coopération. Tous ces acteurs ont la spécificité qu'ils interviennent autant dans la coopération intra-européenne, qu'extra-européenne.

§1 - LE RÔLE DE COORDINATEUR DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS DES ACTIONS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

529. La France possède 149 ambassades, 17 représentations et 113 postes consulaires. Il s'agit du deuxième réseau diplomatique du monde, après celui des États-Unis. Les ambassades ou postes diplomatiques[584], qui sont des représentations permanentes d'un État auprès d'un autre État, constituent aussi un partenaire essentiel de la coopération internationale. En effet les ambassadeurs sont habilités à informer les collectivités locales sur la situation de l'État étranger, du contexte politique, économique, social, humanitaire de pays, des actions menées par les autres collectivités et par les opérateurs étrangers. L'ambassadeur est un interlocuteur central, dans le cadre des disciplines collectives définies par la Commission Nationale de la coopération décentralisée et des instructions données aux postes diplomatiques et consulaires. En règle générale, un point d'entrée et de sortie est prévu dans l'ambassade pour assurer la fonction de contact et de suivi au quotidien avec les acteurs élus et fonctionnaires de la coopération internationale des collectivités territoriales. Le réseau diplomatique permet par conséquent aux collectivités locales de mieux appréhender la situation des pays et des collectivités étrangères, de coordonner l'action de l'État avec celle des collectivités locales, et de faciliter le dialogue avec les partenaires étrangers. Ce rôle de coordinateur est renforcé par le rôle de cofinancement du Ministère des affaires étrangères.

[584] Voir Guide de la coopération décentralisée, la documentation française, p.51-52.

§2 - LE RÔLE DE COFINANCEMENT DES ACTIONS DE COOPÉRATION PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

530. L'État est un partenaire financier de premier ordre dans la coopération internationale comme le souligne les principes du cofinancement de la circulaire du 19 octobre 2004 relative aux *différents cofinancements des projets de coopération décentralisée par le Ministère des affaires étrangères.*[585]

531. La circulaire rappelle les cinq conditions pour l'obtention d'un cofinancement : « *Il doit être présenté par une collectivité territoriale française ou par un groupement de collectivités locales; la collectivité locale étrangère partenaire doit être clairement identifiée; une convention ou un accord de partenariat doit être établi(e) entre les deux collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée; il ne doit pas s'agir d'un projet à caractère humanitaire stricto sensu; enfin, le cofinancement alloué par le ministère des Affaires ne peut être supérieur aux financements cumulés mobilisés par la ou les collectivité(s) locale(s) française(s) impliquée(s) dans le projet.* » Selon la circulaire, le ministère des affaires étrangères dispose des crédits annuels déconcentrés auprès des préfectures de régions, des crédits annuels non déconcentrés en région, et des crédits du fonds de solidarité prioritaires pour cofinancer des actions de coopération décentralisée.

I] LES CRÉDITS ANNUELS DÉCONCENTRÉS AUPRÈS DES PRÉFECTURES DE RÉGION

532. Les crédits annuels déconcentrés auprès des préfectures de région sont réglementés à la fois par la circulaire du 19 octobre 2004 et celle du 26 février 2003 relative à la *« coopération décentralisée et rôle des services déconcentrés de l'État : cofinancements du Ministère des affaires étrangères »*[586]. Ces crédits se répartissent en deux hypothèses différentes, soit ils sont attribués dans le cadre des contrats de plan État Région, soit ils sont attribués en dehors de ces contrats.

533. Dans le cadre des contrats de plan État-région, les collectivités territoriales présentent leur projet au Préfet de région. Ce dernier, en concertation avec le président du

[585] Voir circulaire du ministère des affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement, mission pour la coopération non gouvernementale du 19 mai 2004 sur *les différents cofinancements des projets de coopération décentralisée par le Ministère des affaires étrangères*.

[586] Voir circulaire du 26 février 2003, Coopération décentralisée et rôle des services déconcentrés de l'État : cofinancement du Ministère des affaires étrangères, n°251/CID/CNG/CD, émise par le Ministère des affaires étrangères.

Conseil régional, met en place une commission paritaire de coopération décentralisée composée notamment des différents niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements et éventuellement un ou des représentants du ministère des affaires étrangères et des réseaux régionaux de coopération internationale pour assurer l'instruction des dossiers. La commission doit aussi recueillir l'avis des ambassades de France concernées, décider du cofinancement de l'État et mettre en place des crédits, et suivre techniquement et financièrement les opérations. Pour la période 2000-2006 dix-sept Contrats de plan État-région mentionnent explicitement des actions de coopération internationale[587].

534. En dehors des contrats de plan État-région, les collectivités territoriales adressent leurs dossiers de cofinancement au Préfet de région. Ce dernier propose alors un « *programme régional annuel de coopération décentralisée* » dans le cadre des enveloppes budgétaires annuelles et sur la base des dossiers établis par les collectivités territoriales. Cette proposition est faite en concertation avec les autorités territoriales et éventuellement avec l'avis des Préfets de départements. Le programme doit veiller au maintien de l'équilibre entre les différents niveaux de collectivités territoriales et leurs groupements dans le respect des priorités géographiques et thématiques communiquées par le ministère des affaires étrangères. Les actions de coopération internationale doivent répondre à des objectifs précis et prévoir les moyens appropriés à leur mise en œuvre. Les budgets des projets doivent détailler l'ensemble des dépenses escomptées ainsi que les contributions et ressources financières correspondantes. Les Préfets peuvent faire appel à la mission de coopération non-gouvernementale pour élaborer le projet[588]. Ce programme est ensuite transmis par la Préfecture de région au ministère des affaires étrangères en début d'année pour un examen par le « Comité de pilotage des projets de coopération décentralisée » qui se réunit deux fois par an. *« Préalablement à la tenue du Comité de pilotage des projets, chaque dossier est instruit par les Chargés de mission du Bureau de la coopération décentralisée qui sollicitent les avis des Services techniques et géographiques de la Direction générale de la coopération internationale et du développement et celui du Poste diplomatique - Service de coopération et d'action culturelle - du pays concerné. En tant de besoin, d'autres structures peuvent également être consultées : Délégation à l'action extérieure des Col-*

[587] Voir Guide de la coopération décentralisée, la documentation française, p.49.
[588] Voir circulaire du 26 février 2003, Coopération décentralisée et rôle des services déconcentrés de l'État : cofinancement du Ministère des affaires étrangères, n°251/CID/CNG/CD, émise par le Ministère des affaires étrangères.

lectivités locales (AECL), Agence française de développement (AFD), Association française artistique (AFAA)… Le Comité de pilotage des projets, placé sous la présidence du Directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID), comprend des représentants des Services et structures précitées ainsi que les représentants des Secrétaires généraux aux affaires régionales des préfectures de Régions. Sur la base des avis recueillis, le Comité donne, selon le cas, un accord de principe pour le cofinancement du projet ou un accord de principe sous réserve de la prise en compte des remarques portées à la connaissance du porteur du projet. Il peut aussi solliciter l'ajournement du projet qui sera représenté au Comité de pilotage suivant, soit enfin refuser de cofinancer du projet. A noter que la décision finale de cofinancement d'un projet revient au Préfet de Région qui peut, en fonction de ses priorités et de l'enveloppe annuelle qui lui a été allouée, revoir ce montant à la baisse; qu'au cas où le Comité de pilotage émet des réserves sur un projet, il appartient à la Préfecture de région de veiller à ce que ces réserves soient levées avant d'apporter un cofinancement au projet. »[589] La procédure peut donc se résumer à travers ses trois étapes : l'envoi d'un dossier au Ministère des affaires étrangères en début d'année, puis une réunion du comité de pilotage présidée par le directeur général de la coopération internationale et du développement qui rend un avis sur les projets, et la décision finale par le Préfet de région d'engager ou pas les crédits.

535. Le bureau de la coopération décentralisée de la Mission de coopération non-gouvernementale apporte son concours aux Préfets et aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des actions de coopération. Enfin le Préfet établit chaque année un bilan d'exécution du programme annuel qui est transmis à la direction de la coopération internationale et du développement et au délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

536. L'organisation du financement des crédits déconcentrés démontre un contrôle total de l'État dans le financement des actions de coopération décentralisée. Par ce biais, l'État contrôle les choix faits par les collectivités, et régule ainsi la coopération internationale, le cofinancement devient alors un moyen de tutelle détourné de la part de l'État. Il permet à ce dernier d'empêcher des actions de coopération internationale contraire aux intérêts nationaux. De plus l'angle financier répond aux arguments sou-

[589] Circulaire du ministère des affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement, mission pour la coopération non gouvernementale du 19 octobre 2004 sur *les différents cofinancements des projets de coopération décentralisée par le Ministère des affaires étrangères*.

levés dans la première partie[590], selon lesquels l'état du droit actuel ne permettrait pas au juge administratif de censurer des actions de coopération contraire aux intérêts nationaux, car le juge effectuerait alors un contrôle d'opportunité. En effet l'angle financier permet de s'apercevoir que l'action contraire aux intérêts nationaux ne serait pas cofinancer par l'État et donc aurait beaucoup de mal à voir le jour. Dès lors seule une action de coopération financée par des fonds propres pourrait être contraire à des intérêts nationaux, toutefois la pratique révèle que peu d'actions sont financées uniquement par des fonds propres. La remarque est identique pour les crédits annuels non déconcentrés en Région.

II] LES CRÉDITS ANNUELS NON-DECONCENTRÉS EN RÉGION

537. Les collectivités territoriales doivent solliciter les crédits annuels non déconcentrés en Région directement auprès du Bureau de la coopération décentralisée de la mission de coopération non-gouvernementale. Actuellement, ils concernent pour l'essentiel des structures associatives (Têtes de réseaux- nationales ou régionales), qui apportent un soutien technique au montage de projets, qui animent des groupes pays ou des groupes thématiques, qui s'associent aux initiatives des collectivités locales pour la tenue d'Assises de coopération décentralisée. Dans l'avenir, ces crédits vont permettre de plus en plus de cofinancer des projets de coopération décentralisée sur la base d'appels à projets ou d'appels à propositions. Ces crédits seront étudiés de manière plus approfondie ultérieurement, à travers l'analyse du rôle de la mission de coopération non-gouvernementale.[591]

III] LES CRÉDITS AU TITRE DU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE (FSP)

538. Ces crédits sont réservés exclusivement à des actions pluriannuelles dans les pays figurant sur la liste des pays de la zone de solidarité prioritaire, définie par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)[592]. Ces crédits FSP sont destinés à financer des projets et programmes de développement dans le domaine institutionnel, économique, social, culturel et de recherche. Le Bureau chargé de la coopération décentralisée, au sein de la Mission de la coopération non-gouvernementale, instruit les projets présentés pour un cofinancement sur le FSP selon les mêmes modalités d'examen

[590]Voir p.243 et s.
[591]Voir p.328 et s.
[592]Voir p.323 et s

que celles concernant les crédits déconcentrés. Environ deux à trois comités annuels de pilotage se réunissent pour étudier les projets de coopération décentralisée dans le cadre des crédits FSP. Les décisions prises sont identiques à celles mentionnées plus avant : accord de principe assorti ou non de réserves, ajournement ou refus. Ces projets sont ensuite présentés en « Comité d'examen » puis en « Comité des projets du fonds de solidarité prioritaire », pour validation définitive.[593]

539. Dans l'hypothèse de projet concerté entre plusieurs collectivités locales françaises celles-ci devront désigner une collectivité locale dite « tête de file », qui sera considérée comme le maître d'ouvrage principal de l'action internationale financée sur crédits du FSP et autour d'un élément de cohérence géographique et/ou thématique. Les avantages sont de mutualiser les expériences, d'avoir un regard croisé sur les méthodes et pratiques de coopération décentralisée, de multiplier les efforts de coordination des collectivités locales engagées sur une même zone géographique, et de valoriser la spécificité internationale des collectivités locales.

540. Il s'avère que les crédits du fonds de solidarité prioritaire sont contrôlés par l'État et confirme ainsi les remarques soulevées précédemment selon lesquelles l'État utilise le levier financier pour opérer un contrôle sur les actions de coopération des collectivités territoriales. Ce contrôle est à la fois critiquable et souhaitable. Critiquable, car il réduit considérablement l'autonomie et la diversité des initiatives locales. Mais il est aussi souhaitable, car il permet d'assurer une cohérence dans les actions locales et entre les actions locales et nationales. Le contrôle financier devient indirectement un moyen de garantir l'unité de l'État et permet d'éviter toute dérive régionaliste. Toutefois il faut trouver un équilibre. A l'heure actuelle, il semble trouver, dans la mesure où en général les collectivités financent à hauteur de 50% les actions et peuvent toujours décider de fonctionner en autonomie financière totale. En effet le cofinancement n'est pas une obligation, mais une simple aide offerte aux collectivités locales. L'action financière du ministère des affaires étrangères est complétée par celle du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.

[593] Voir circulaire du ministère des affaires étrangères, direction générale de la coopération internationale et du développement, mission pour la coopération non gouvernementale du 19 octobre 2004 sur *les différents cofinancements des projets de coopération décentralisée par le Ministère des affaires étrangères*.

§3 - LE RÔLE DE PROPOSITION ET D'INFORMATION DU DÉLÉGUÉ POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

541. Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales a été institué par la circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 et le décret du 8 juin 1983[594] auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. L'institution interministérielle se trouve au point de convergence des flux d'informations sur la coopération internationale[595], il a une mission d'information du gouvernement et de coordination des actions définies dans la circulaire du 26 mai 1983[596]. Cette place est amplifiée à travers l'apport de son concours aux postes diplomatiques, le renforcement de son rôle de coordination des services, et sa présence dans les institutions centrales de la coopération internationale[597]. Actuellement le rôle institutionnel, interne et international, du délégué est varié. Il met au point, dans un cadre interministériel, les textes concernant la coopération internationale, prépare les traités et accords à son sujet. Il conduit les délégations françaises dans le cadre de cinq Commissions intergouvernementales transfrontalières. Il participe également au Comité des experts pour la coopération transfrontalière et interrégionale du Conseil de l'Europe et anime une équipe pluridisciplinaire composée de quatre experts venant des fonctions publiques territoriales et d'État (secrétariat général du gouvernement, ministères des Affaires Etrangères et de l'intérieur), depuis le 21 juillet 2003 le délégué pour l'action extérieure

[594] Voir décret 8 juin 1983, JONC 9 juin 1983, p.5243 et décret du 26 avril 1990, JO 28 avril 1990, p.5160.

[595] Christian Autexier, *L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités locales, 4408-20, n°76.

[596] Circulaire du 26 mai 1983 : « A cette fin, le gouvernement a décidé de nommer un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales. Placé auprès du secrétaire général du ministère des Relations extérieures, cet agent exercera la mission suivante : recueillir les informations concernant les relations entretenues pas des collectivités locales françaises avec des collectivités locales étrangères, en faire l'analyse et appeler l'attention du gouvernement sur les problèmes qui peuvent se poser à cet égard; apporter un concours aux commissaires de la République pour tout ce qui touche à l'action extérieure des collectivités locales. Assurer une action générale de coordination entre les différents services des administrations centrales de l'État, notamment ceux du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et ceux du ministère des Relations extérieures, pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales. »

[597] A l'heure actuelle le délégué a pour mission de: recueillir les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales et les analyse. Il appelle l'attention du Gouvernement sur les problèmes éventuels posés; d'apporter son concours aux postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger, ainsi qu'aux préfectures. En liaison avec les Ambassadeurs, les Consuls généraux, et les Préfets, il conseille les collectivités territoriales sur les relations qu' elles se proposent d' établir avec des collectivités territoriales étrangères, notamment pour la mise en oeuvre d' actions de coopération décentralisée; d'être en relation avec l' ensemble des administrations concernées et plus particulièrement la Direction Générale des collectivités locales au Ministère de l' Intérieur et la Direction Générale de la coopération internationale et du développement au Ministère des Affaires Etrangères (notamment la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale);d'être également Secrétaire de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée et d'être membre du Haut Conseil de la Coopération Internationale.

des collectivités locales est Antoine Joly[598]. L'action de cette institution a été complétée par la création de la Commission nationale de la coopération décentralisée.

§4 - LE RÔLE DE RÉFÉRENCEMENT DES ACTIONS DE COOPÉRATION PAR LA COMMISSION NATIONALE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

542. L'article 134 de la loi du 6 février 1992 a créé une Commission nationale de la coopération décentralisée chargée « *d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci* »[599] . Les missions et la composition de la commission ont été précisées par un décret du 24 octobre 1994[600], reprises dans le décret du 7 avril 2000[601] et codifiées aux articles R 1112-8 à R 1112-15 du CGCT[602]. La commission a un rôle de référencement des actions de coopération internationale, de proposition, et d'avis sur les projets de loi relatifs à la coopération. Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent informer la commission de tout acte de coopération internationale[603].

543. Présidé par le Premier ministre ou en son absence par le Ministre désigné à cet effet, elle est composée en parité de 16 élus locaux et de 16 représentants de l'État issus de huit ministères différents[604]. Le délégué pour l'action extérieure est membre de droit, il assure le secrétariat de la commission. La commission a réalisé dernièrement plusieurs études sur la coopération internationale et la coopération hospitalière, l'intercommunalité ou sur l'agriculture et le développement rural et a constitué une base de donnée des actions de coopération internationale. Lors de sa réunion du 13 mars 2003, Jean Pierre Raffarin rappelait *« qu'il faut garder le cap de bonne coopération avec cette articulation entre l'action de la France, l'action de la République française partout dans le monde, et les initiatives des collectivités territoriales qui peuvent être quelquefois en aval de l'action,*

---

[598] Voir J.O n° 170 du 25 juillet 2003 page 12628, texte n° 56, Décrets du 21 juillet 2003 portant nomination du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

[599] Voir article L1115-6 du Code général des collectivités territoriales.

[600] Voir J.O n° 253 du 30 octobre 1994 page 15476, décret no 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, NOR: INTB9400387D

[601] J.O n° 85 du 9 avril 2000 page 5469, ministère de l'intérieur, Décret no 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales, NOR:INTX0004021D

[602] Voir recueil de textes

[603] Voir Christian Autexier, *L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen*, Dalloz Collectivités locales, 4408-21, n°81 et s.

[604] Ministre de l'intérieur; Ministre chargé des collectivités locales; Ministre chargé de l'aménagement du territoire; Ministre des affaires étrangères; Ministre chargé des affaires européennes; Ministre chargé de la coopération; Ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer; Ministre chargé de la francophonie.

qui peuvent être quelquefois en amont de l'État, mais toujours en cohérence »[605], l'ordre du jour de cette séance plénière concernait notamment les stratégies géographiques, et les recherches de cohérence entre les collectivités territoriales et les relations avec l'État.

544. La commission nationale de la coopération décentralisée, comme tous les acteurs présentés jouent un rôle dans la coopération autant intra-européenne, qu'extra-européenne, alors que d'autres intervenants sont tournés plutôt que vers la coopération intra-européenne.

SECTION 2 :
LES ACTEURS TOURNÉS VERS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE ET INTRACOMMUNAUTAIRE

545. La coopération sous l'impulsion étatique intracommunautaire découle du régime juridique de la convention-cadre européenne de 1980 et du protocole additionnel de 1995. Cette coopération comprend de nombreux acteurs avec chacun un rôle spécifique, lequel peut être mis en évidence en distinguant les intervenants européens, nationaux, et locaux.

§1 - LE RÔLE D'INITIATIVE DES ACTEURS EUROPÉENS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE

546. Les acteurs européens sont composés principalement du Conseil de l'Europe jouant un rôle d'initiative textuelle, mais aussi de l'Union européenne à travers sa politique de cohésion territoriale.

I] LE RÔLE D'IMPULSION TEXTUELLE DU CONSEIL DE L'EUROPE

547. Le Conseil de l'Europe est un acteur majeur de la coopération internationale intra-européenne notamment à travers l'élaboration de nombreux traités en matière de coopération internationale intracommunautaire. Avant d'entamer la place de Conseil de l'Europe en la matière, il convient de rappeler quelques éléments historiques à son propos.

[605] Intervention de Jean Pierre Raffarin, Premier Ministre, à la commission nationale de la coopération décentralisée le 13 mars 2003.

548. Sur une initiative de Winston Churchill, le Conseil de l'Europe fut fondé en 1949 après un compromis franco-britannique sur un idéal de démocratie et de progrès économique et social entre 10 États européens. [606]L'article 1 alinéa a, du statut précise que l'objectif général du Conseil *« est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social »* Cet alinéa se poursuit en précisant les moyens d'actions du Conseil à travers la conclusion d'accords et d'actions communes[607]. A l'heure actuelle le Conseil de l'Europe comprend 46 membres[608], il est composé de deux organes le Comité des ministres et l'Assemblée parlementaire, et de trois institutions qui sont la Cour des droits de l'homme, le commissaire aux droits de l'homme et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de L'Europe.

549. Cette dernière institution joue un rôle majeur en matière de coopération internationale des collectivités territoriales, elle a été établie en 1994 en qualité d'organe consultatif du Conseil de l'Europe en remplacement de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Le Congrès a un rôle de proposition et une mission de porte-parole des régions et des municipalités au sein du Conseil de l'Europe.[609]. Le Congrès est composé de deux chambres, qui sont la Chambre des Pouvoirs Locaux et la Chambre des Régions.

---

[606] Voir Juris-classeur Europe, fascicule 6100, p.3-7

[607] Article 1 alinéa b), *« Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économiques, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».*

[608] Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein , Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova , Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

[609] Son rôle peut être complété par les éléments suivants : Il offre un lieu de dialogue privilégié, où les représentants des pouvoirs locaux et régionaux débattent de problèmes communs, confrontent leurs expériences puis expriment leurs points de vue auprès des gouvernements. Il conseille aussi le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur tous les aspects de la politique locale et régionale; agit en étroite coopération avec les organisations nationales et internationales qui représentent les pouvoirs locaux et régionaux; organise des auditions et des conférences aux niveaux local et régional pour atteindre le grand public dont la participation reste essentielle pour l'instauration d'une véritable démocratie; rédige régulièrement des rapports, pays par pays, sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres, ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille, en particulier; aide les nouveaux États membres de l'Organisation à accomplir les tâches pratiques nécessaires à la mise en place d'une véritable autonomie locale et régionale. Les nouveaux objectifs du Congrès sont les suivants : promouvoir une organisation efficace des pouvoirs locaux et régionaux dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, et particulièrement dans les nouvelles démocraties; examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres et les pays candidats à l'adhésion; développer des initiatives permettant aux citoyens de participer réellement à la démocratie aux niveaux local et régional; représenter les intérêts des conseils locaux et régionaux dans l'élaboration de la politique européenne; encourager la coopération régionale et transfrontalière en faveur de la paix, de la tolérance et du développement durable pour la sauvegarde de nos régions dans l'intérêt des générations futures; encourager la création des Eurorégions; observer les élections locales et régionales dans les pays qui en font la demande.

Réuni en Assemblée, elle comprend 315 membres titulaires et 315 membres suppléants, tous élus, représentant plus de 200 000 collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe. Le Congrès élit son Président, à tour de rôle, parmi les membres de chaque chambre. Le mandat du Président est de deux sessions ordinaires. Le travail du Congrès est organisé en commission, une commission permanente et quatre commissions statutaires : la Commission institutionnelle du Congrès, la Commission de la culture et de l'éducation, la Commission du développement durable, et la Commission de la cohésion sociale. Par ailleurs, la Chambre des Régions dispose d'un groupe de travail spécifique sur les régions à pouvoir législatif.

550. Le travail du Congrès a été l'élément moteur de plusieurs textes majeurs en matière de coopération internationale intra-européenne adoptés par le Conseil européen. Il a été notamment l'initiateur de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (1980) et de ses deux protocoles additionnels reconnaissant aux pouvoirs locaux et régionaux le droit de coopérer par-delà les frontières dans le domaine des services publics et de la protection de l'environnement, mais aussi de la charte de l'autonomie locale[610]. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe examine actuellement d'autres textes, comme le projet de charte européenne de l'Autonomie Régionale, instrument complémentaire à la Charte européenne de l'autonomie locale.

551. Le Conseil de l'Europe est donc un acteur indirect ayant un rôle d'impulsion et d'innovation à travers l'élaboration de textes majeurs en matière de coopération internationale intracommunautaire. L'action de cet acteur est complétée par d'autres institutions européennes appartenant à l'Union européenne.

[610]Voir p.112 et s.

II] LE RÔLE DE COHÉSION TERRITORIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

552. L'Union européenne joue, d'une part, un rôle de lobbying en faveur de la coopération intracommunautaire à travers la Commission, le Parlement européen, et le Comité des régions et, d'autre part, un rôle financier en subventionnant la coopération intracommunautaire dans un objectif de cohésion territoriale.

A] Des acteurs favorables à la coopération intracommunautaire

553. La Commission a publié de nombreux documents en matière de coopération transfrontalière, et notamment un guide pratique des jumelages[611] comprenant des conseils pratiques pour conclure de telles opérations, un aperçu du mode d'organisation territoriale des États membres de l'Union européenne et des informations concernant les institutions européennes et les dispositifs spécifiques d'aides qui existent en la matière. De plus la commission prépare un premier règlement européen relatif directement à la coopération intracommunautaire à travers la mise en place des groupements européens de coopération transfrontalière[612]. Ce texte démontre l'intérêt croissant des institutions européennes pour la coopération transfrontalière, qui peut donner le jour à moyen terme à une harmonisation des règles de coopération transfrontalière au sein de l'Union européenne.

554. Le Parlement européen pour sa part a produit à plusieurs reprises des rapports sur la coopération intercommunale et interrégionale à l'échelle européenne ou communautaire consacrés aux différentes formes que peut revêtir ces coopérations[613]. Ces documents ont été complétés par les rapports et avis du Comité des régions qui traitent de divers aspects de la coopération internationale entre des régions ou des communes[614]. Ces avis reprennent les

---

[611] Commission européenne, Les communes et l'Europe : guide pratique des jumelages (plusieurs éditions).

[612] Bruxelles, le 14.07 .2004, COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD), Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT).

[613] Voir Parlement européen, rapport Gerlach de 1976 sur la politique régionale de la Communauté en ce qui concerne les situées aux frontières intérieures de la Communauté (JO n° C 293. 13 décembre 1976); rapport Bout de 1984 sur le renforcement de la coopération transfrontalière (JO n° C (27, 14 mai 1984): rapport Schreiber de 1986 sur la Sarre-Lorraine-Luxembourg (JO n° C 176, 14juillet 1986); rapport Poetschki sur la coopération transfrontalière à l'intérieur de la Communauté (JO n° C 99, 13 avril 1987): rapport Chiabrando de 1988 sur un programme de développement en faveur des régions frontalières entre le Portugal et l'Espagne (JO n° C 26110 octobre 1988); rapport Cushnahan de 1990 sur l'initiative communautaire Interreg (JO n° C 175, 16 juillet 1990); rapport Muru de 1994 sur initiative communautaire Intewes II (JO n° C 128. 9 mai 1994), Parlement européen, direction générale des études, La coopération transfrontalière et interrégionale au sein de I Union européenne. série Politique régionale. W-19. PE 166.402, 1996, Parlement européen, documents de séance, rapport sur la coopération transfrontalière et interrégionale (A4-OI61/97).

[614] Voir Comité des régions, avis sur la communication de la Commission concernant la coopération pour l'aménagement du territoire européen Europe 2000+" (CdR 233/95 fin); avis sur la dimension nordique de l'Union européenne et la coopération transfrontalière avec la Fédération de Russie et dans la région de la mer de Barents

terminologies traditionnelles, toutefois dans un avis de 1998, dans lequel il propose le terme de coopération transnationale subdivisé en cinq sous catégories : la coopération transnationale entre collectivités locales voisines, la coopération transnationale entre collectivités locales non voisines, la coopération transeuropéenne entre métropoles ou régions urbaines, la coopération transeuropéenne à l'intérieur de réseaux urbains, ainsi qu'entre ceux-ci, la coopération globale (réseaux globaux de villes et d'organisations non gouvernementales internationales)[615].

555. Tous ses acteurs, à travers leurs travaux apportent des nombreuses propositions en la matière et contribuent à renforcer l'idée de coopération transfrontalière au sein de l'Union européenne. Cette action est complétée par un rôle décisif en matière financière.

B] Le rôle financier de l'Union européenne dans la coopération intracommunautaire

556. L'Union européenne a une politique financière très active en matière de coopération intra-communautaire à travers la mise en place de la politique régionale qui remonte au début des années soixante-dix. Cette politique est fondée sur le titre 17 du Traité instituant la communauté européenne relatif à *la cohésion économique et sociale* lequel implique une solidarité entre les nations européennes pour réduire les disparités régionales[616]. Cependant au début des années soixante-dix les gouvernements refusent toute intervention de la commission, direct ou indirecte, sur leurs territoires. Mais cette position connaît pour la première fois un changement à Paris les 19 et 20 octobre 1972 lorsque les chefs d'État et de gouvernement décident de charger la commission de préparer le projet d'un fond régional. Ce fond mis en place en mars 1975 est dénommé Fond européen de Développement Economique Régional (FEDER). La ressource est au départ modeste, mais en 1984 et 1985 elles évoluent notamment avec de nouveaux critères d'attributions et une désignation directement des régions pour la mise en œuvre des programmes intégrés méditerra-

(CdR 10/96 fin); avis sur l'initiative communautaire Interreg IIC et le rôle potentiel des collectivités locales et régionales (CdR 108/97 fin); avis sur le rapport de la Commission relatif à la mise en oeuvre du programme 1994 de coopération transfrontalière entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale I CdR 207/96 fin); avis sur l'aménagement du territoire en Europe (CdR 340/96 fin); avis sur la Diagonale continentale: un espace de coopération pour assurer la cohésion de l'aménagement du territoire européen (CdR 181/97 fin); avis sur la diagonale continantale : un espace de coopération pour assurer la cohésion de l'aménagement du territoire européen(CdR 219/99 fin), rapport de la commission "Affaire institutionnelles" sur les pouvoirs régionaux et locaux, acteurs de l'union politique de l'Europe (CdR 282/96 fin).

[615] Comité des régions. avis sur la coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales (CdR 145/98 fin).

[616] .Les 10 régions les mieux placées ont un revenu par tête lus de trois fois supérieur à celui des régions les moins bien placée.

néens. Ces réformes font sortir les affaires régionales du seul cadre bilatéral État membre commission. Une nouvelle étape est franchie en 1987 avec l'entrée en vigueur de l'acte unique qui accroît l'intervention et l'efficacité des fonds structuraux, suivie en 1990 par la création du programme INTERREG. Ces politiques sont renforcées par le *Traité instituant une constitution pour l'Europe* qui inscrit dans les compétences partagées de l'Union la cohésion territoriale[617].

557. A l'heure actuelle la politique régionale de l'Union européenne visant à réduire les écarts de développement et promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'Union autour de quatre Fonds structurels: le Fonds européen de développement régional (FEDER); le Fonds social européen (FSE); la section du Fonds européen agricole d'orientation et de garantie consacrée au développement rural (FEOGA); et le soutien financier apporté aux communautés dépendantes de la pêche dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP). Les régions pauvres ou défavorisées de tous les pays de l'Union européenne peuvent bénéficier des quatre Fonds structurels sur la base d'un certain nombre de critères ou d'objectifs. Le fonctionnement des Fonds structurels repose sur cinq principes généraux qui sont la programmation des aides, le partenariat entre le plus grand nombre de parties prenantes concernées, l'additionnalité de l'aide européenne par rapport aux subventions nationales, la gestion, le suivi et évaluation de l'utilisation des Fonds, et le paiement des aides. Ces fonds sont complétés par quatre initiatives spéciales absorbant au total 5,35% des crédits des Fonds structurels : La coopération transfrontalière et interrégionale (Interreg III); le développement durable des villes et zones urbaines en déclin (Urban II); le développement rural grâce aux initiatives locales (Leader +); la lutte contre les inégalités et la discrimination dans l'accès au marché du travail (Equal). Seul l'initiative Interreg III, financé par le FEDER, concerne directement la coopération transfrontalière intracommunautaire.

558. L'objectif du programme Interreg III est de renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union par la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale et favoriser un développement équilibré et harmonieux du territoire européen[618]. En effet la présence des frontières nationales freine économiquement, socialement et culturellement, les communautés frontalières et fait obstacle à une gestion cohérente des territoires. Par le passé, les politiques nationales ont souvent négligé ces zones considérées comme périphériques au sein du territoire national. Or, le Marché unique et l'Union Économique et

[617] Voir article I-14 alinéa 2 c)
[618] Voir Michel Rousset, L'action internationale des collectivités locales, LGDJ, p. 101 et s.

Monétaire (UEM) ainsi que la perspective de l'élargissement bouleversent progressivement cette tendance et place la coopération transfrontalière parmi les défis importants de l'intégration future de l'Union[619].

559. Le programme Interreg III intervient, après le succès d'Interreg I (1989-1993) et d'Interreg II (1994-1999), sur la période 2000-2006 avec un budget total de 4 875 millions d'euros (prix 1999 - 5 180 millions d'euros indexés jusqu'en 2003) à la charge exclusive du [620]. Ce budget est réparti en allocations adoptées par la Commission pour chaque État membre. Tout financement communautaire au titre d'Interreg III s'effectue dans le respect du champ d'application des Fonds structurels et des dispositions sur l'éligibilité des dépenses. L'initiative communautaire est cofinancée par les États membres et la Commission. Dans la perspective de l'élargissement, la nouvelle phase d'Interreg accorde une attention particulière aux frontières extérieures de la Communauté. La coopération impliquant les régions ultrapériphériques, les Balkans et les régions insulaires est elle-même fortement encouragée. Trois volets d'intervention distincts permettront la mise en œuvre de l'initiative communautaire : le volet A « coopération transfrontalière » qui concerne la promotion d'un développement régional intégré entre les régions frontalières, y compris dans le cas des frontières externes et de certaines zones maritimes; le volet B « coopération transnationale » : contribution à une intégration territoriale harmonieuse dans toute la Communauté; et le volet C « coopération interrégionale »: amélioration de l'efficacité des politiques et outils de développement régional et de cohésion, par le biais d'une coopération interrégionale. La coopération menée dans le cadre d'Interreg III est régie par les principes de programmation[621], de partenariat[622] et d'une mise en œuvre d'Interreg III en cohérence et coordination avec les autres instruments financiers concernés.[623]

---

[619] Voir Communication de la Commission aux États membres, du 28.04.2000, fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen - Interreg III [Journal Officiel C 143, 23.05.2000]; Modifiée par Communication de la Commission modifiant les orientations pour une Initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne destinée à encourager le développement harmonieux et équilibré du territoire européen - Interreg III [Journal Officiel C 239, 25.8.2001]; Complétée par la Communication de la Commission aux États membres du 7 mai 2001, la coopération interrégionale, Volet C de l'Initiative communautaire Interreg III [C(2001)1188 final - Journal Officiel, 15.5.2001].

[620] Voir notamment Union européenne, comité des régions, *la coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Etudes Cdr E-2/2002, p.60 et s.

[621] Les régions ou territoires souhaitant coopérer présentent à la Commission un Programme d'Initiative Communautaire (PIC) qui définit leur stratégie commune de développement et met en relief la valeur ajoutée transfrontalière des interventions envisagées. La programmation prend en compte les orientations générales des Fonds structurels et des politiques communautaires : création d'emploi, amélioration de la compétitivité, développement durable, respect de l'environnement égalité des chances entre hommes et femmes, respect des règles communautaires de concurrence.

560. Le volet A du programme Interreg III concerne la coopération transfrontalière, elle vise à promouvoir un développement urbain, rural et côtier transfrontalier, le développement de l'esprit d'entreprise et des petites et moyennes entreprises (PME), le tourisme et les initiatives locales de développement et d'emploi (ILDE), l'émergence d'un marché du travail intégré, la coopération dans les domaines de la recherche, du développement technologique, de l'enseignement, de la culture, de la communication, de la santé et de la protection civile, la protection de l'environnement, le rendement énergétique et les énergies renouvelables, les infrastructures de base relevant d'un intérêt transfrontalier, et la coopération dans les domaines juridiques et administratifs. Le volet B du programme Interreg III concerne la coopération transnationale entre autorités nationales, régionales et locales. Il vise à promouvoir un plus haut degré d'intégration territoriale au sein de vastes groupements de régions européennes. Elle a pour objectif de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré dans la Communauté, ainsi qu'à une meilleure intégration territoriale avec les pays candidats et les autres pays voisins. Les zones éligibles au titre de la coopération transnationale couvrent l'ensemble du territoire de l'Union. Elles comprennent 13 groupements de régions[624] dans les domaines des stratégies de développement territorial, le développement de systèmes de transport efficaces et durables et l'amélioration de l'accès à la société de l'information, la promotion de l'environnement, la bonne gestion du patrimoine culturel et des ressources naturelles, et l'assistance technique à la constitution de partenariats transnationaux.

561. Le volet C enfin concerne la coopération interrégionale qui vise à l'amélioration de l'efficacité des politiques et des outils de développement régional et de cohésion par la mise en réseau, en particulier pour les régions en retard de développement et en reconversion. Tout le territoire de la Communauté est éligible au Volet C d'Interreg III. Les domaines prioritaires concernent principalement : l'échange d'information et d'expériences sur les types de projets soutenus par des programmes « Objectif 1 » et « Objectif 2 » des Fonds structurels. D'autres thèmes appropriés sont aussi abordés comme: la coopération maritime et côtière, l'aménagement du territoire, la question insulaire et/ou ultrapériphérique, les catastrophes

---

[622] Le partenariat a lieu entre les autorités nationales, régionales et locales et les partenaires sociaux-économiques et favorise l'émergence d'approches ascendantes ("bottom up") de développement. Une publicité transparente permet en outre la participation la plus large possible de la population et des acteurs publics et privés.

[623] Le FEDER prend en charge toutes les opérations menées au sein de l'Union, d'autres instruments financiers de politique extérieure de la Communauté tels que PHARE, ISPA, TACIS, MEDA, CARDS, FED ou la BEI, qui financent les interventions ayant lieu en dehors du territoire communautaire.

[624] Méditerranée occidentale, Espace alpin, Espace atlantique, Sud-Ouest Europe, Nord-Ouest Europe, Région de la Mer du Nord, Région de la Mer Baltique, Cadses, Périphérie Nord, Archimed, Espace Caraïbe, Espace Açores-Madeira-Canarias, Espace Océan Indien-Réunion.

naturelles, l'incidence économique de handicaps tels que la faible densité de population ou les conditions montagneuses.

562. L'enveloppe allouée à la France représente quant à elle 397 millions d'euros, elle a choisi de consacrer 55% de ces fonds au volet A, 39% au volet B et 6% au volet C. La Commission européenne, dans ses orientations du 28 avril 2000, définit très précisément le fonctionnement et le rôle de toutes les autorités chargées de la mise en œuvre du programme d'Interreg III, en imposant des structures uniques de gestion, de paiement et de secrétariat, elle espère ainsi que les projets financés seront véritablement transeuropéens. Elle impose notamment une autorité de gestion[625], une autorité de paiement[626], un secrétariat technique conjoint[627], et un chef de file ou correspondant national[628].

563. L'Union européenne ne se borne plus désormais au simple programme Interreg III, mais développe aussi des programmes de coopération internationale intracommunautaire et extracommunautaire comme : le programme d'échange d'expériences, le programme Recite, ou Ecos-ouveture, ayant pour objectif de développer une coopération aux frontières de l'Union et d'aider de futurs adhérents.[629]

564. Le nouveau programme Interreg pour la période 2007-2013 commence à se dessiner à travers les propositions de règlements communautaires précisant le nouvel objectif de la coopération transfrontalière financée par le FEDER. Il se concentrera sur des programmes intégrés, gérés par une autorité unique dans la poursuite des priorités communautaires clés, liées aux agendas de Lisbonne et de Göteborg,[630] tournées vers le renouveau économique,

---

[625] Elle pourra être assurée par une collectivité locale ou une Préfecture de région. Son rôle est d'être l'interlocuteur et le correspondant de la Commission, le coordonnateur des chefs de file nationaux. Elle a la pleine responsabilité de la synthèse et de la coordination de la gestion pour Interreg. Cette fonction ne dédouane pas ses partenaires sur le programme de part et d'autre de la frontière de leur propre responsabilité.

[626] Elle est responsable de la mise en oeuvre du compte commun et engage les dépenses aux vues des décisions prises en commun avec l'ensemble des partenaires. Elle peut confier la gestion de tout ou partie du programme à un organisme intermédiaire

[627] Il est au service dans chaque espace de coopération de l'ensemble des partenaires et des porteurs de projets. Il comporte une cellule de coordination localisée dans un lieu unique, si possible auprès de l'autorité de gestion, pour assurer la coordination, l'information et la communication du programme.

[628] Il veille à toute la chaîne procédurière pour la bonne mise en œuvre des fonds au nom de son pays. En ce qui concerne, la gestion d'Interreg III en France, une décision du gouvernement de septembre 2000 transfère cette compétence aux collectivités territoriales qui le souhaitent. En l'absence de candidature des collectivités territoriales, les préfectures de régions continueront d'assurer cette fonction, étant entendu que la responsabilité de l'autorité de gestion est décidée conjointement avec les autres pays et autorités régionales de l'espace concerné. Enfin, dans un certain nombre de cas et suite à un souhait exprimé par la Caisse des Dépôts et Consignations "afin d'apporter son concours aux autorités régionales pour la bonne exécution des programmes, notamment en matière financière », celle ci a été retenue comme autorité de paiement.

[629] Voir Michel Rousset, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, p. 103 et Voir notamment Union européenne, comité des régions, *la coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Etudes Cdr E-2/2002, p.65-67.

[630] Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion {SEC(2004)924}/* COM/2004/0492 final - AVC

social et environnemental. La politique régionale de coopération devient ainsi un moyen de réaliser les objectifs de Lisbonne et Göteborg.

565. Les acteurs de l'Union européenne ont une place majeure dans le développement de la coopération intra-européenne à travers la politique régionale de l'Union et le système de financement, mais cette politique reste sous le contrôle des États dans leur manière d'appréhender la coopération internationale intra-européenne.

§2 - LE RÔLE DE COORDINATION DES ACTEURS ÉTATIQUES DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE

566. Les intervenants étatiques ne sont pas des institutions issues directement de l'État, mais en général des personnes morales ou des organisations mises en place par l'État. Ceux tournés vers la coopération sous l'impulsion étatique peuvent se diviser en deux catégories, d'une part, les associations parapubliques comme la mission opérationnelle transfrontalière et, d'autre part, les commissions transfrontalières.

I] LE RÔLE DE L'AIDE À LA RÉALISATION DES PROJETS TRANSFRONTALIERS DE LA MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (MOT)[631]

567. L'État en 1996 dresse un premier bilan de la coopération transfrontalière entre la France et ses pays voisins où il constate que, les fonds Interreg connaissent une utilisation partielle et pas toujours adaptée. Ceci fait apparaître le besoin d'une aide opérationnelle aux porteurs de projets transfrontaliers, ainsi en avril 1997, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) décide, avec le soutien de la

2004/0163 */ : « Se fondant sur l'expérience de l'actuelle initiative INTERREG, la Commission propose de créer un nouvel objectif consacré à la poursuite de l'intégration harmonieuse et équilibrée du territoire de l'Union en soutenant la coopération entre ses différentes composantes sur les questions d'importance communautaire aux niveaux transfrontalier, transnational et interrégional. L'action sera financée par le FEDER et se concentrera sur des programmes intégrés gérés par une autorité unique dans la poursuite des priorités communautaires clés liées aux agendas de Lisbonne et de Göteborg. » et voir Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional / COM/2004/0495 final - COD 2004/0167 / : *« La coopération territoriale, à la quelle est consacrée un objectif spécifique, sera organisée autour des composantes transfrontalière et transnationale, à partir d'un menu d'actions empreint des thèmes de Lisbonne et Göteborg. La dimension interrégionale ressort quant à elle de la gestion commune des programmes des objectifs précédents, sur la base d'initiatives ascendantes garantissant l'implication des acteurs et la réussite des actions menées. Le soutien au développement de réseaux d'échanges, d'analyses et études, entre régions et autorités locales, restera cependant assuré à travers cet objectif. Les règles de programmation et de gestion sont simplifiées et clarifiées. »*

[631] Les informations concernant la MOT sont issues du site Internet *:* espaces-transfrontaliers.org/

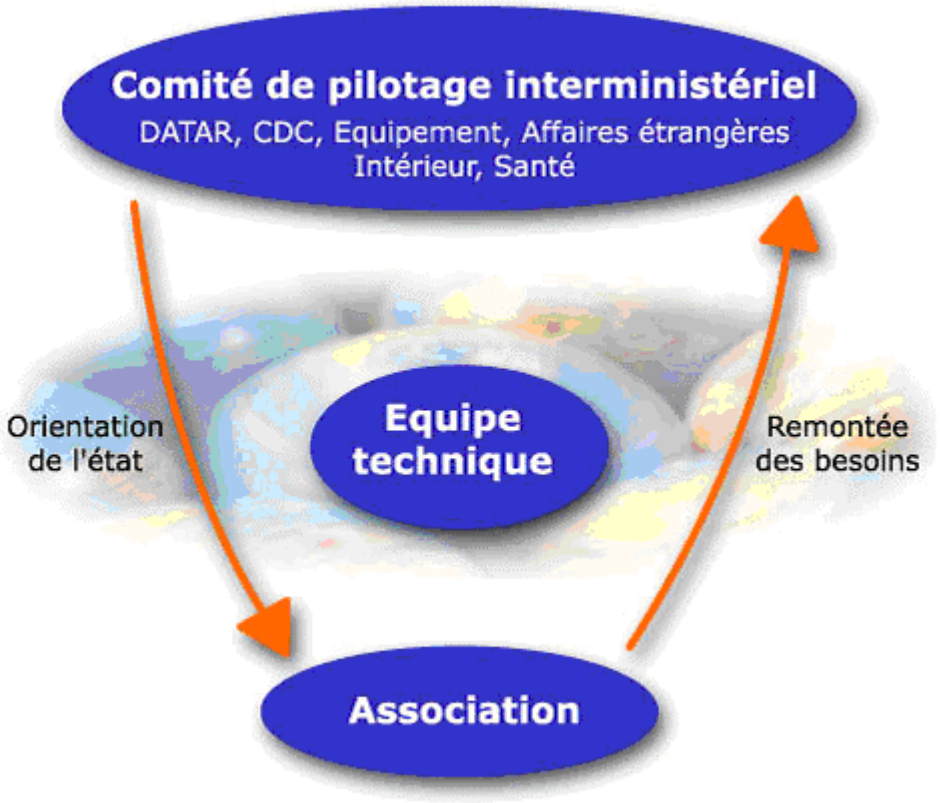
Caisse des Dépôts et du Ministère de l'Équipement, de créer la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), qui prend la forme d'une structure interministérielle pilotée par la DATAR. L'objectif principal de la MOT est de faciliter l'émergence et la réalisation de projets transfrontaliers structurants, initiés par l'État ou les collectivités locales, en favorisant l'articulation des territoires de pays différents. La Mission Opérationnelle Transfrontalière rassemble des collectivités territoriales, des opérateurs économiques et sociaux et des institutions souhaitant travailler en réseau et offrir leur expertise dans le contexte de l'intégration européenne. Pilotée par un comité interministériel, la MOT s'efforce donc dans un premier temps d'apporter des réponses concrètes aux demandes de cinq sites pilotes candidats à l'expérimentation[632]. En janvier 1998, le colloque « *Les projets transfrontaliers dans la construction européenne* », organisé par la MOT, lui permet de se positionner comme une plate-forme d'échanges et marque la création d'une association chargée de mettre en réseau les porteurs de projets. L'originalité de l'organisation de la MOT, comité interministériel, d'une part, et association, d'autre part, est de favoriser un dialogue permanent entre les autorités nationales et les porteurs de projets locaux. Les axes d'intervention au quotidien sont l'assistance opérationnelle aux porteurs de projets, la mise en réseau des acteurs transfrontaliers et l'aide à la définition d'une stratégie d'ensemble en matière transfrontalière. La MOT est aussi l'expression de l'émergence d'un réseau au service d'un aménagement durable du territoire dans l'espace européen. Sept ans après sa création, à l'heure d'Interreg III, cet objectif est plus que jamais d'actualité. Actuellement ces partenaires sont la DATAR, la Caisse des dépôts et consignation, le ministère de l'équipement, et l'Union européenne.

568. Loin de se cantonner à une réflexion sur l'évolution des politiques transfrontalières, la MOT apporte, avant tout, une aide concrète et opérationnelle aux acteurs locaux désireux de s'engager dans la construction de projets. Tous les adhérents à l'association peuvent demander à la MOT de les aider à la réalisation de leurs projets, à condition que ceux-ci soient véritablement transfrontaliers. Le réseau de la Mission Opérationnelle Transfrontalière est matérialisé par l'association qui rassemble une trentaine de personnes morales : collectivités territoriales, associations, grandes entreprises. Les relations entre ces différentes structures passent par l'équipe technique de la Mission assurant une mise en réseau territoriale et thématique. Le positionnement original de la MOT permet de sensibiliser les autorités publiques à la réalité des projets et d'aider à la définition d'une politique trans-

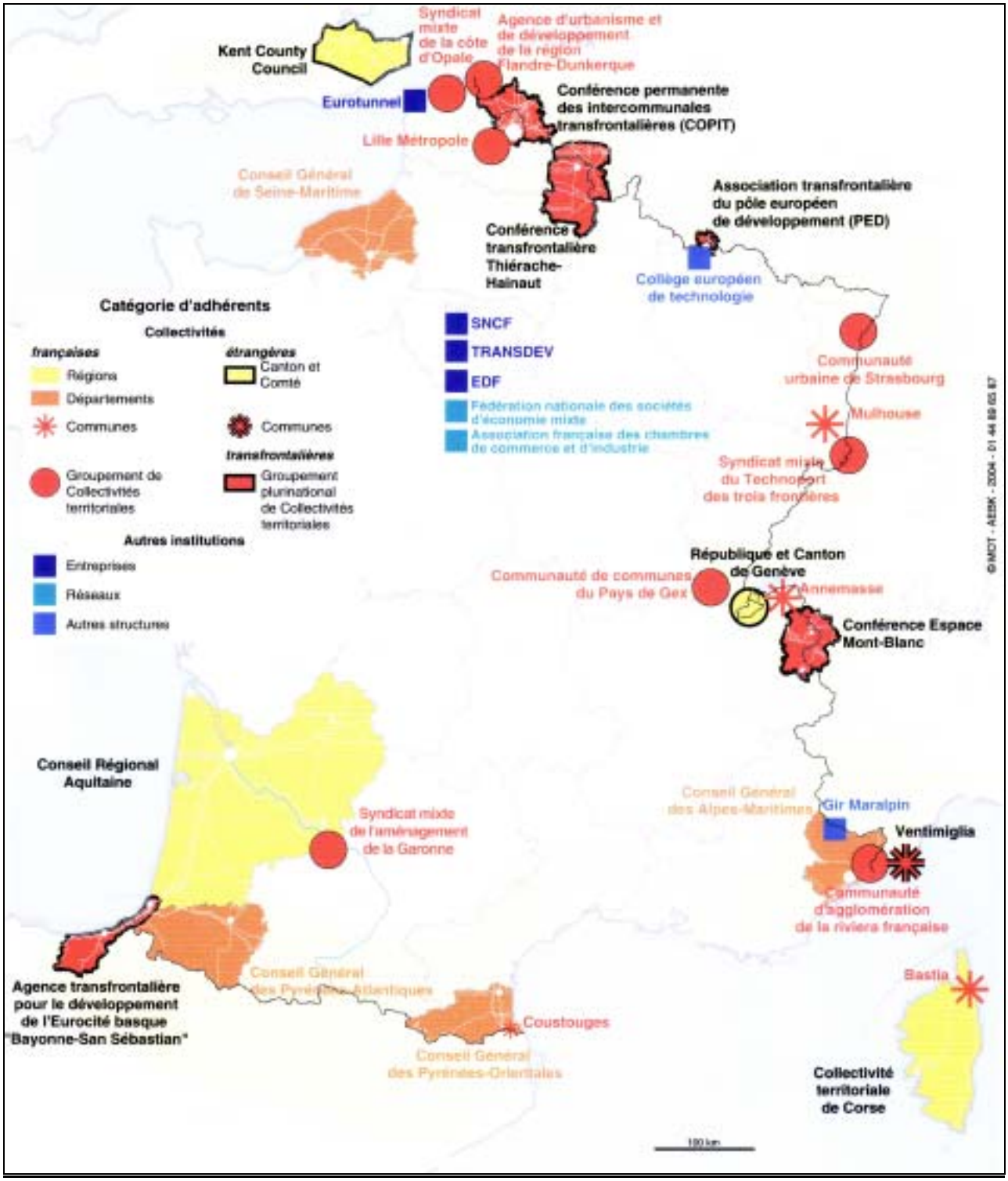
[632] Lille Métropole, l'Alsace (Saint-Louis/Bâle et Strasbourg/Kehl), l'Espace franco-genevois, la Métropole Côte d'Azur (Menton-Ventimiglia) et la conurbation Bayonne-San Sebastian

frontalière cohérente. Cette mission d'assistance stratégique s'exerce le plus souvent à la demande de l'État, mais elle émane aussi parfois des porteurs de projets désireux de faire prendre conscience à l'État des besoins du terrain. La Mission favorise la définition d'une politique nationale transfrontalière en faisant remonter des propositions issues des sites transfrontaliers et en aidant à la définition de méthodologies d'ensemble (planification, agglomérations, pays, santé, transports. La MOT a donc un rôle de partenaire des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de projet transfrontalier. Ce rôle est complété par la mise en place de commissions transfrontalières.

Schéma 4 : Fonctionnement de la MOT
Source : MOT



Carte 1 : Carte d'adhérent de l'association MOT
Source : MOT



II] LE RÔLE DE DIALOGUE DES COMMISSIONS TRANSFRONTALIÈRES

569. Les commissions transfrontalières sont des institutions dont la caractéristique commune est de résulter d'accords interétatiques prenant la forme d'un véritable accord ou d'un simple échange de lettre. Le rôle des commissions transfrontalières est de résoudre les problèmes transfrontaliers en coordonnant les actions au niveau étatique. Ces organismes ont pour mission, d'une part, de préparer des projets d'accords et de négocier des traités et, d'autres part, de favoriser la coopération transfrontalière par des études et des propositions. Ces commissions sont généralement des institutions à deux niveaux composées d'une commission intergouvernementale et d'une ou plusieurs commissions régionales. A l'heure actuelle les commissions transfrontalières peuvent être instaurées dans le cadre du régime juridique de la convention cadre de 1980, mais aussi en dehors de son cadre.

A] Les commissions transfrontalières en dehors de cadre de la convention-cadre de Madrid[633]

570. Deux commissions transfrontalières peuvent être recensées en dehors de la convention-cadre de 1980, il s'agit de la commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgoise, et de la commission consultative mixte franco-genevoise, une troisième dénommée commission interétatique franco-germano-suisse a changé de statut en 2001 en intégrant le régime de la convention cadre et du traité de Karlsruhe. Ces commissions déjà étudiées en profondeur dans la thèse de César Noizet[634] seront simplement rappelées pour mémoire.

571. La commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgoise de coopération transfrontalière a été créée le 19 juillet 1970 par un échange de lettres entre les gouvernements de la République française, de la République Fédérale d'Allemagne et élargie au Grand-duché de Luxembourg le 2 mai 1971, elle est officialisée dans un décret de 1981[635]. Cette commission est composée de trois délégations de 9 membres chacune et éventuellement d'experts, les collectivités locales ne sont pas présentent dans la commission, à l'exception des lands allemands. Elle se réunit en principe tous les quatre ans et doit promouvoir les relations de voisinage dans les domaines administratifs, techniques,

[633] Convention cadre du 21 mai 1980 voir annexe
[634] Voir César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, L'Harmattan, p.95 et suivantes.
[635] Décret n°81-929 du 9 octobre 1981 JO du 16 octobre 1981, p.2808.

sociaux, commerciaux et culturels. Cette commission est complétée par la commission régionale Sar-Lor-Lux Trèves/Palatinat Occidentale le 24 mai 1971. Elle se réunit une fois par an et a pour rôle d'une part de proposer des projets de coopération et de rendre compte à la commission intergouvernementale.

572. La commission consultative mixte franco-genevoise créée le 12 juillet 1973 traite de tous les problèmes de voisinage entre le canton de Genève, les départements de l'Ain et de la Haute Savois, relatifs à l'aménagement du territoire, à l'environnement, à la santé publique, les communications, la sécurité, les migrations saisonnières, les problèmes sociaux, la culture et les implantations industrielles et agricoles. Elle est composée de 7 membres pour chaque délégation, et les collectivités territoriales ne sont pas présentes. Elle a pour rôle d'approuver des projets et de résoudre des problèmes transfrontaliers dont le comité régional franco-genevois les a saisi. Le comité se réunit tous les six mois et réfléchit aux problèmes transfrontaliers. Il est aidé par quatre commissions permanentes.

573. La commission interétatique franco-germano-suisse, qui concernait pour la partie française la région Alsace, a été mise en place en 1976 par un accord triparti appelé « accords de Bonn » qui était chargé de faciliter l'étude et la solution des problèmes de voisinages[636]. Cet accord remplacé par l'accord de Bâle du 21 septembre 2000[637] s'inscrit désormais dans le cadre de la convention de Madrid en ces termes : *« Désireux de concrétiser les objectifs fixés par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) et de faciliter aux collectivités territoriales et aux organismes publics locaux dans la région du Rhin Supérieur l'application de l'Accord (…) signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (Accord de Karlsruhe) ».* La commission, dénommée commission intergouvernementale pour le Rhin Supérieur, supprime aussi les comités régionaux mais maintien les groupes de travail et étend géographiquement son application[638] tout en s'appuyant sur la

[636] Décret n° 76-1918 du 20 décembre 1976 portant publication de l'échange de notes du 22 octobre 1975 entre les gouvernements de la République française, de la République Fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse concernant la création d'une commission intergouvernementale pour les problèmes de voisinage, JO du 6 janvier 1977. Cet accord couvre l'Alsace, les Cantons de Bâle-ville et Bâle campagne, les régions Mittlerer et Südlicher Oberrhein, Landkreis Lörrach du Länder Baden-Wuttemberg, la région du Palatinat-Sud du Rheinland-Pfalz (Rhénanie-Palatinat).

[637] Décret no 2001-549 du 20 juin 2001 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, signé à Bâle le 21 septembre 2000

[638] Voir Article 2 : Le présent Accord a pour objet la coopération transfrontalière dans les régions frontalières du Rhin Supérieur suivantes : - les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Jura et Soleure ; - dans le Land de Bade-Wurtemberg : le territoire des régions Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein et les Landkreise Lör-

conférence du Rhin supérieur. La nouvelle commission a pour rôle de traiter en priorité les questions relatives à la coopération transfrontalière ne pouvant pas être résolues par la Conférence du Rhin Supérieur, de formuler des recommandations à l'intention des Parties et, éventuellement, de préparer des projets d'accords. Elle peut aussi, dans le cadre de l'application de l'Accord de Karlsruhe, recommander des solutions, voire, le cas échéant, des révisions du texte contractuel aux Gouvernements. Elle est composée de trois délégations dont les membres sont nommés par le Gouvernement de chacune des Parties. Chaque délégation comporte au maximum huit membres, qui pour partie, sont également membres de la Conférence du Rhin Supérieur. La Commission se réunit en principe une fois par an; elle est constituée de groupes de travail. La « conférence du Rhin supérieur » représente les collectivités locales, mais l'ordre du jour de la réunion est arrêté en France par le Préfet de région[639].

574. Cette nouvelle commission amène à étudier les commissions transfrontalières dans le cadre de la convention de Madrid.

B] Les commissions transfrontalières dans le cadre de la convention de Madrid

575. Les commissions transfrontalières dans le cadre de la convention de Madrid sont issues des traités internationaux de Bayonne, de Rome, et Karlsruhe. Il existe actuellement trois commissions transfrontalières interétatiques : la commission interétatique franco-espagnole, la commission intergouvernementale franco-italienne, et la commission intergouvernementale pour le « Rhin supérieur », qui vient juste d'être étudiée.

576. La commission interétatique franco-espagnole mise en place par l'échange de lettres intervenue à Foix le 21 octobre 1994[640] a un rôle de concertation sur les questions et les difficultés de coopération. Cette commission n'a pas de sous structure, mais s'appuie sur des groupes de travail existant de part et d'autre de la frontière qui mettent en place et gèrent les programmes Interreg. Elle a pour mission d'assurer la bonne exécution du traité de Bayonne. Les États sont ici de véritables partenaires des collectivités territoriales de la coopération locale, mais cette collaboration est à double tranchant, car elle permet à la fois

rach et Waldshut ;- dans le Land de Rhénanie-Palatinat : dans la région Palatinat rhénan l'espace Palatinat-Sud avec les Landkreise Südliche Weinstrae et Germersheim ainsi que la ville indépendante de Landau in der Pfalz et dans la région Palatinat-Ouest le groupement communal de Dahner Felsenland ;- la région Alsace.

[639] Voir César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, L'Harmattan, p.99.

[640] Voir décret n°95-261 du 3 mars 1995, JO 10 mars 1995, p.3763.

d'assurer une cohésion de l'action et permet aussi un contrôle de l'État sur les collectivités territoriales.

577. La commission intergouvernementale franco-italienne remonte historiquement à un échange de lettres entre les gouvernements français et italien à Rome du 20 janvier 1981. Elle est devenue, suite au traité de Rome en date du 26 novembre 1993,[641] une commission rattachée au régime juridique de la convention-cadre de 1980. En effet l'article 7 de traité de Rome prévoit la mise en place d'une commission intergouvernementale destinée à contribuer à la solution des problèmes de voisinage qui se posent de part et d'autre de la frontière franco-italienne.

578. Les commissions intergouvernementales transfrontalières sont des instances de dialogue permettant l'élaboration des projets de coopération et de proposition sur les problèmes posés par les actions transfrontalières. La présence des collectivités territoriales est de plus en plus forte dans les commissions intergouvernementales qui deviennent un lieu de dialogue privilégié entre tous les acteurs de la coopération. Elles permettent une meilleure réalisation des actions de coopération par les acteurs locaux.

§3 - LE RÔLE DE MISE EN ŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX DE LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE

579. Les acteurs locaux de la coopération sous l'impulsion étatique sont à première vue les communes, les départements et les régions avec leurs groupements respectifs. Toutefois l'intérêt de cette partie est de présenter les acteurs locaux concernés d'abord et avant tout par la coopération sous l'impulsion étatique. En d'autres termes ceux qui sont sous le champ de la convention de Madrid et dans le cadre la coopération intracommunautaire. Un premier aperçu peut être mis en avant à travers la carte ci-dessous. Ces cartes mettent en avant la spécificité frontalière des acteurs locaux de la coopération sous l'impulsion étatique. Il faut rappeler qu'en 2001 l'Union européenne représente 60 % des actions de coopération internationale menées par le territoire français, dont prés de la moitié avec l'Allemagne. La coopération intracommunautaire est une coopération de proximité, qui privilégie en effet les pays voisins. Les sept frontières[642] immédiates représentent à elles seuls 56% des actions de coopération internationale. Les actions de coopération compren-

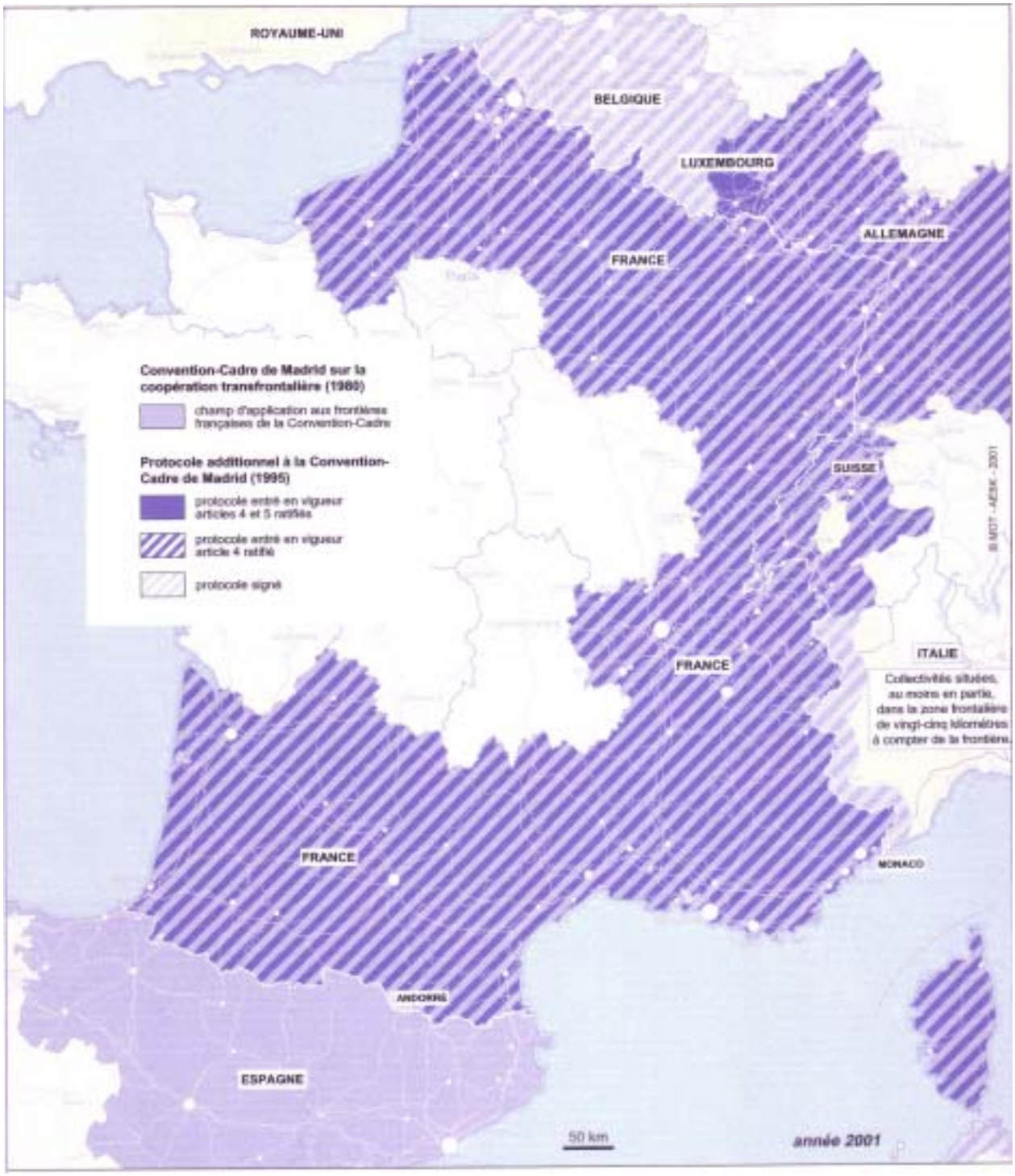
[641] Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993, J.O n° 5 du 6 janvier 1996 page 227.
[642] Allemagne, Grand-Bretagne, Espagne, Italie, Suisse, Belgique, Luxembourg.

nent beaucoup de jumelages, qui prennent ici tout leur sens et occasionnent des partenariats privilégiés, mais aussi des accords économiques pour l'exploitation en commun de ressources naturelles, de voies de communication, de richesses touristiques[643].

580. Les acteurs locaux qui sont avant tous les collectivités locales doivent être complétés par la place importante des intercommunalités. Les intercommunalités jouent un rôle encore discret, mais de plus en plus important en matière de coopération internationale, ce rôle est souvent technique et les intercommunalités sont vecteur de synergie entre les acteurs transfrontaliers, car elles sont déjà elle-même une organisation à la recherche d'une synergie entre collectivités françaises.[644] Le rôle des acteurs locaux au plan intra-européen est complété aussi par certaines associations.

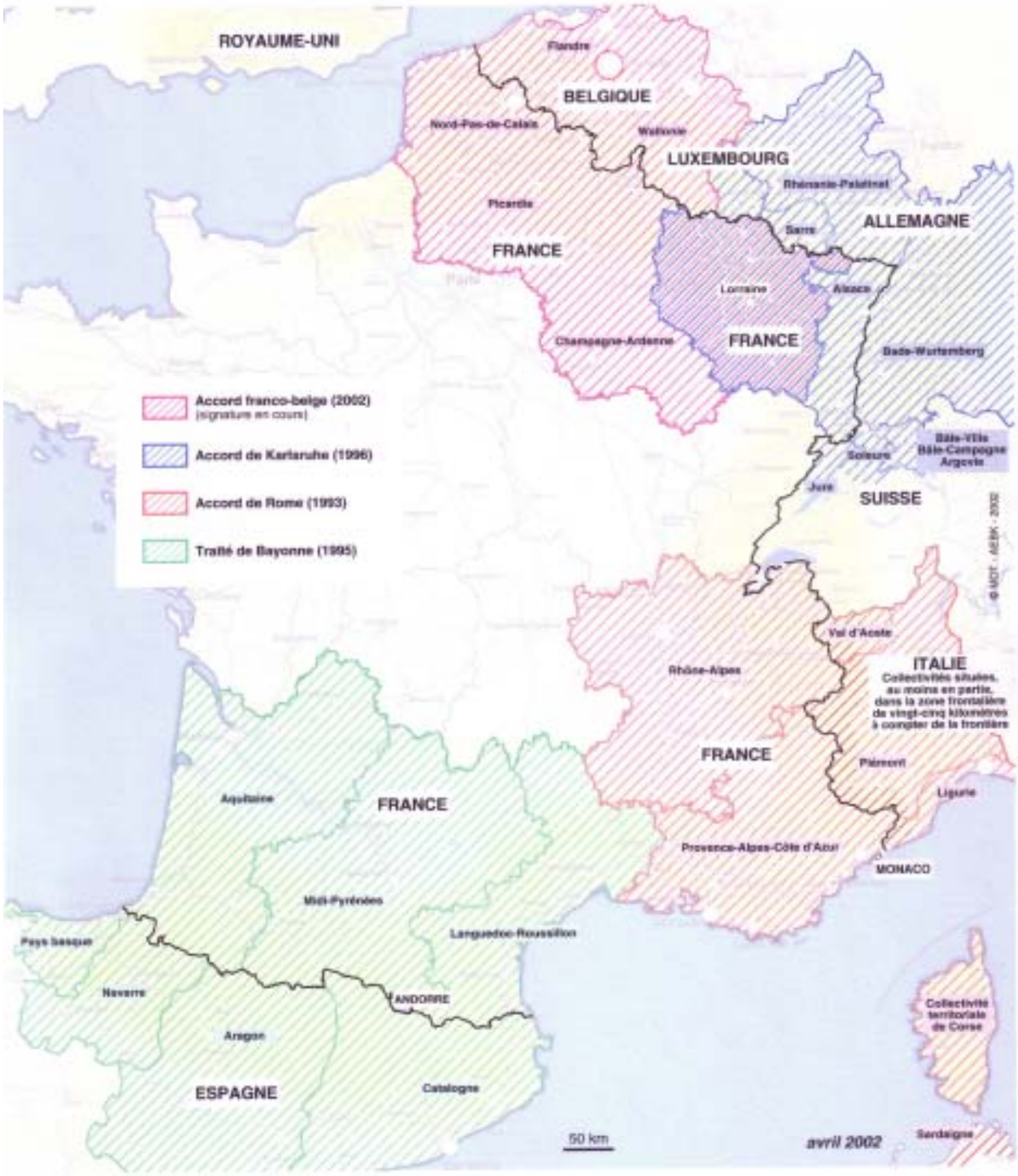
[643] Voir L'action internationale des collectivités locales, troisième assise de la coopération décentralisée, La documentation française, p.398-399.
[644] Voir L'action internationale des collectivités locales, troisième assise de la coopération décentralisée, La documentation française, p.428-430.

Carte 2 : Champ d'application de la convention cadre de Madrid



Source : Mission opérationnelle transfrontalière

Carte 3 : Champ d'application des traités de Bayonne, Rome, Karlsruhe



Source : Mission opérationnelle transfrontalière

§4 - LE RÔLE DE LOBBYING DES ASSOCIATIONS TOURNÉES VERS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE INTRACOMMUNAUTAIRE

581. Certaines associations jouent un rôle de lobbying de manière indirecte, mais parfois aussi spécifique au domaine de la coopération.

I] LES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OUVERTES SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

582. Plusieurs associations de collectivités territoriales s'intéressant aux questions de l'autonomie locale et régionale ou de l'intégration européenne, abordent également les problématiques de coopération internationale comme le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), et l'Assemblée des régions d'Europe (ARE).

583. Le Conseil des communes et régions d'Europe pour sa part a vu le jour en 1951, sous le nom de Conseil des communes d'Europe, et n'a pris sa dénomination actuelle qu'en 1984. Il s'agit d'une association de droit français, à but non lucratif, et dont le siège est à Paris. Au niveau européen, le CCRE s'attache essentiellement à plusieurs activités dont aider ses sections nationales et l'ensemble de ses membres à mettre en place des jumelages bilatéraux et multilatéraux entre collectivités locales européennes, et encourager la coopération interrégionale et intercommunale en soutenant ses adhérents dans leurs démarches d'obtention de financements communautaires et favoriser la coopération entre les communes en Europe centrale et orientale et dans le bassin de la méditerranée[645].

584. L'assemblée des régions d'Europe créée en 1985 a son siège à Strasbourg. C'est une association à but non lucratif conformément aux dispositions juridiques propres à l'Alsace. Elle veut être un forum politique et une organisation représentative des régions en Europe, elle se voue à promouvoir la démocratie, la solidarité et le développement de la coopération interrégionale à travers le continent[646]. En 1998, l'ARE a adopté une « *Stratégie 2000 pour les régions d'Europe, laquelle fixe notamment deux objectifs, d'une part, l'accélération du processus de régionalisation sur le continent européen, afin de construire une «Europe des régions » à la veille du troisième millénaire et, d'autre part, de promouvoir et développer des réseaux de coopération interrégionale et les partenariats culturels,*

[645] Voir *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Comité des régions, Union européenne, p.159.

[646] A la fin des années 1990 , elle rassemblait près de 300 régions du premier échelon, appartenant à 26 États européens.

économiques, et sociaux entre les régions d'Europe par le biais de transfert de savoir-faire et d'échanges d'expériences.[647] »

II] LES ASSOCIATIONS SPÉCIALISÉES DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

585. Les associations qui rassemblent des collectivités territoriales unis par certaines spécificités géographiques, économiques ou sectorielles sont nombreuses, il s'agit notamment de l'Association des régions frontalières européennes, la conférence des régions périphériques maritimes d'Europe ou encore de la coopération subrégionale des États de la mer Baltique. Dans le cadre de la thèse, seul la première association liée directement à la coopération transfrontalière sera étudiée.

586. L'association des régions frontalières européennes (Arfe) créée en 1971 est une association de droit allemand comportant 90 membres sur les quelque 115 régions frontalières et transfrontalières opérationnelles en Europe. Les membres peuvent être des régions du premier échelon, des collectivités locales ou des structures transfrontalières. Elle se compose d'une assemblée générale, d'un comité exécutif, d'un président et d'un secrétaire général[648]. L'association agit en faveur des régions frontalières et transfrontalières de l'Europe et poursuit essentiellement les objectifs suivants : déterminer les problèmes, atouts, missions et projets propres à ces zones, représenter leurs intérêts globaux auprès de l'ensemble des parlements, instances, organismes, organes et institutions à l'échelon national et international, promouvoir, soutenir et coordonner leur coopération à travers toute l'Europe, échanger des expériences et des informations afin d'exprimer et de coordonner leurs intérêts communs en fonction de leurs différents points forts et points faibles et proposer des solutions. L'Arfe a entrepris de nombreuses actions[649], comme soutenir les

[647] Voir *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Comité des régions, Union européenne, p.159.

[648] Voir *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Comité des Régions, Union européenne, p.162-163.

[649] Historique des actions de l'ARFE depuis 1971: Impulsion à la "Conférence des Régions Frontalières Européennes " du Conseil de l'Europe (6 conférences depuis 1972); 1976, 1981, 1985 : 3 rapports de base du Parlement Européen (Comité de la Politique Régionale) sur la Coopération frontalière; 1981 : Charte Européenne des Régions frontalières et transfrontalières; 1981/82 ; Fondation du Bureau BLORE avec les Régions Périphériques Côtières, précurseur de l'ARE; 1985 : Organisation fondatrice de l'ARE Systématique de l'ARFE pour les concepts et programmes de développement transfrontaliers (repris dans INTERREG); 1987/88 : Première ligne budgétaire propre à la coopération transfrontalière dans le budget de l'UE; 1988-90 : Participation intensive de l'ARFE sur la demande de la Commission Européenne à la mise en place du programme INTERREG (fondement, critères, esquisses de projet); Depuis 1990 : Projet pilote de l'ARFE : LACE " Observatoire de la Coopération Transfrontalière ", encouragé par la Commission Européenne ; Poursuite du projet jusqu'en 2002, Elargissement de l'ARFE à un seul Réseau d'ampleur européenne pour toutes les Régions frontalières d'Europe, à l'intérieur et à l'extérieur de

efforts du Conseil de l'Europe pour améliorer la coopération transfrontalière et prendre l'initiative d'organiser les Conférences des régions frontalières européennes. Elle a participé aussi à la rédaction de trois rapports fondamentaux du Parlement européen concernant la coopération transfrontalière (1976, 1981 et 1985), et à la demande de la Commission européenne elle a pris une large part dans l'élaboration des programmes Interreg. Il faut souligner, aussi, la création en 1990 d'un observatoire de la coopération transfrontalière cofinancé par la commission en tant que projet pilote intitulé «Lace»[650]. Depuis sa création le projet Lace est étroitement lié à l'initiative communautaire Interreg, il a permis de stimuler la coopération et les structures transfrontalières à travers l'Europe et à contribuer activement à renforcer l'intégration des régions frontalières dans des réseaux. En France les membres de l'Arfe sont la région champagne Ardenne, la région Lorraine, la région Alsace, le regio TriRhena (Suisse Allemagne France), espace Mont-blanc (Suisse, France, Italie) , les Alpes maritimes, le Languedoc Roussillon, Midi-Pyrénées, et l'Aquitaine. L'Arfe souligne aussi plusieurs structures de coopération non-membres, dont pour la France, les régions transfrontalières comme «East Sussex- Haute Normandie- Picardie » (entre le France et la Royaume-Uni), Kent- Nord pas de Calais (entre le France et la Royaume-Uni), Nord pas de calais - Westflanderm (Belgique et France), Hainaut - Nord pas de calais – Picardie (Belgique - France), Zukunft SaarMoselle Avenir (Allemagne France), Euregio SaarLorLuxRhin (Allemagne France Luxembourg), Communauté de travail du Jura (France Suisse), coopération Province Turin – département des Hautes-Alpes

---

l'UE, et leur problématique; 1995 : Nouvelle version de la Charte Européenne des Régions frontalières et transfrontalières d'Europe en y incluant le développement de l'Europe Centrale et Orientale ; 1996 : LACE-Phare Programme d'encouragement à la Coopération frontalière et transfrontalière dans les pays d'Europe Centrale et Orientale; 1996 : LACE-TAP (Technical Assistance and Promotion), projet de soutien technique et d'encouragement à la coopération dans les Régions frontalières d'Europe internes et externes à l'UE, particulièrement en ce qui concerne l'initiative commune INTERREG IIA (1996-2001); 1997 : Résumé des 59 programmes INTERREG IIA; 1997 : Livre Pratique sur la coopération transfrontalière (LACE), 2ème édition, langues : Anglais, Allemand, Français, Espagnol, Italien, Bulgare, Tchèque, Polonais, Hongrois; 1997-99 : Feuilles d'Information LACE sur la Coopération transfrontalière (entre autres sur l'aménagement du territoire, l'économie, le tourisme, l'environnement, la culture);1997-99 : Magazine LACE (entre autres, la Péninsule Ibérique, les frontières extérieures, les frontiéres intérieures);1997 : Document de discussion ; l'initiative de l'UE INTERREG et les évolutions à venir , qui a fortement influencé l'avenir d'INTERREG IIIA et de PHARE; 1998 : Poursuite du projet LACE-TAP; 1998 : Document de discussion : L'Avenir de la Coopération Maritime; 1999 : Projet LACE PHARE pour l'Europe Centrale et Orientale 1999 : Les Aspects Institutionnels de la Coopération Transfrontalière; 1999 : Document de travail : La gestion financière transfrontalière; 1999/2000 : Lettres d'Informations LACE-PHARE; 1999/2000: Rapports d'estimation LACE-PHARE pour 22 zones frontalières; 2000 : Une introduction opérationnelle pour l'élaboration et la gestion des programmes INTERREG IIIA (2000-2006); 2000 : Feuilles d'Information, manuel pratique, document de position et plan d'action LACE-PHARE; 2000 : Projet LACE-TACIS pour la Russie, la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine; 2000 : Manuel pratique sur la coopération transfrontalière (LACE), 3ème èdition, reprise en tant que publication officielle de l'UE (GD REGIO, GD extension) édité en anglais, allemand, français, espagnol, italien, bulgare, tchèque, polonais, hongrois et roumain.

[650] Liaison, assistance et coopération pour les régions frontalières européennes.

(France-Italie), ou encore la communauté de travail des Pyrénées (Andorre, Espagne, France). Les régions françaises et leurs structures de coopération transfrontalière ne sont pas investies pleinement dans l'Arfe, qui est pourtant une association important dans l'élaboration des programmes Interreg, ils semblent qu'un investissement d'une plus grande ampleur dans l'association pourrait permettre une meilleure utilisation des crédits Interreg sur les régions frontalières françaises.

Conclusion de la section 2 sur les acteurs tournés vers la coopération intra-européenne

587. Les acteurs de la coopération intra-européenne sont de trois ordres : européens, étatiques et locaux. Les acteurs européens et étatiques financent, orientent et contrôlent les actions des acteurs locaux. Les acteurs locaux apparaissent comme des outils des acteurs étatiques et européens, poursuivant un objectif de cohésion territoriale. Cette coopération en croissance permanente doit être comparée à la coopération extra-européenne pour déterminer ainsi le rôle des divers acteurs dans ce domaine.

SECTION 3 :
LES ACTEURS TOURNÉS VERS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE EXTRACOMMUNAUTAIRE

588. Les acteurs tournés vers la coopération sous l'impulsion locale extracommunautaire sont de quatre ordres : il s'agit, d'abord, de L'Union européenne et de l'État qui jouent un rôle financer, et d'orientation des politiques de coopération, ensuite, des collectivités locales qui mettent en œuvre les actions de coopérations et, enfin, de certaines associations qui aident les collectivités territoriales en matière de coopération internationale.

§1 - LE RÔLE FINANCIER ET D'ORIENTATION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EXTRA-EUROPÉENNE

589. L'Union européenne prend part à la coopération internationale extra-européenne pour la première fois dans la quatrième convention de Lomé entre les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et la Communauté européenne de 1989. Il faudra attendre dix ans plus tard pour que la politique de coopération internationale extracommunautaire deviennent officielle à travers le règlement du Conseil du 17 juillet 1998, relatif à la coopération décentralisée[651] qui précise que «*La coopération décentralisée constitue une nouvelle approche de développement qui place les acteurs au centre de la mise en œuvre et poursuit donc le double objectif d'adapter les opérations aux besoins et de rendre les opérations viables*». Le règlement communautaire de 1998 s'appuie sur les articles 177 et 179 du traité instituant la communauté européenne[652], lesquels sont modifiés dans le projet de traité établis-

[651] Règlement (CE) n°1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée, JOCE L213/6, 30.7.98.

[652] Traité instituant la communauté européenne : *« Article 177 1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise: le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux, l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement 2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. 3 . La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes. Article 178 La Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177 dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. Article 179 1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177. Ces mesures peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels. (…) Article 180 1. La Communauté et les États membres coordonnent leurs politiques en matière*

sant une constitution pour l'Europe aux articles III-316 et suivants[653]. Le projet de « traité constitutionnel » précise à propos de ces articles que la politique de coopération de l'Union et des États membres se complètent, et que l'objectif principal de l'Union est la réduction, et à terme l'éradication de la pauvreté. Cette politique mise en œuvre notamment à travers le règlement du 17 juillet 1998 adopte une définition européenne extensive de la coopération en intégrant de nombreux acteurs comme les pouvoirs publics locaux, mais aussi les organisations non gouvernementales, les coopératives, les syndicats, les organisations de femmes et de jeunes, les institutions d'enseignement et de recherche, les églises, les PME, etc. Pour l'Union européenne, la coopération décentralisée est un moyen de sortir du système de coopération « centralisée » avec les États et de s'engager vers « une autre façon de faire de la coopération » en impliquant l'ensemble des acteurs de la société civile, dans toute leur diversité. Selon la note d'information de 1999 de la Commission[654] européenne sur la coopération décentralisée, la démarche européenne de coopération internationale repose sur cinq idées maîtresses: la participation active de toutes les familles d'acteurs, la recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre ces différents ac-

---

de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide communautaires.2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1. Article 181 Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300. Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux. »

[653]Traité établissant constitution *: « Article III-316 1. La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en oeuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. 2. L'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes. Article III-317 1. La loi ou loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires pour la mise en oeuvre de la politique de coopération au développement, qui peuvent porter sur des programmes pluriannuels de coopération avec des pays en développement ou des programmes ayant une approche thématique. 2. L'Union peut conclure avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes tout accord utile à la réalisation des objectifs visés aux articles III-292 et III-316. Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords. 3. La Banque européenne d'investissement contribue, selon les conditions prévues dans son statut, à la mise en oeuvre des mesures visées au paragraphe 1. Article III-318 1. Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en oeuvre des programmes d'aide de l'Union. 2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1. 3. Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. »*

[654] Voir note d'orientation sur la coopération décentralisée de la commission européenne du 23 décembre 1999.

teurs, le renforcement d'une gestion décentralisée, l'adoption d'une « approche-processus », et enfin la priorité donnée au renforcement des capacités et au développement institutionnel[655]. La politique européenne de coopération décentralisée a été reconduite par le règlement communautaire du 31 mars 2004[656] apportant quelques modifications notables. Il souligne d'abord dans son article 1[657] que la Communauté soutient des actions de coopération entreprises dans les pays en voie de développement lorsqu'elles sont axées sur la réduction de la pauvreté et le développement durable. De plus cet article semble introduire une idée de subsidiarité dans son action en précisant que *« la communauté appuie les actions (…) notamment dans des situations difficiles ne permettant pas l'utilisation d'autres instruments »*. Parmi les autres modifications, il faut souligner celle concernant l'ouverture de la coopération à des acteurs encore plus nombreux, comme les organisations de populations autochtones, les organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux, les organisations locales ou les organisations de consommateurs. Le règlement précise aussi qu'il faut intégrer les communes dans la notion de pouvoirs publics

[655] Quelques précisions: 1) Les acteurs : Il ne s'agit pas simplement d'assurer une participation instrumentale, mais de transformer les bénéficiaires en véritables acteurs et/ou partenaires, capables de prendre en charge leur propre développement 2)concertation entre acteurs: La coopération décentralisée ne cherche pas à soutenir une multitude de projets isolés, mais à promouvoir des processus de dialogue et de mise en cohérence des initiatives de différents acteurs dans le cadre d'une approche programmatique et en articulant les interventions à différents niveaux (local, national, régional). Il ne s'agit donc pas de contourner l'État, mais d'aider à construire de nouveaux partenariats public-privé (par exemple, pour l'amélioration de services de base accessibles et durables). 3) La délégation de responsabilités de gestion, y compris financières, à l'échelon le plus proche possible des acteurs concernés, est une pierre angulaire de la démarche (principe de subsidiarité). Cela implique un changement profond des rôles et comportements des agences centrales (par exemple, en ce qui concerne leur culture de contrôle) et des partenaires du Nord tels que les ONG (dont la participation n'est plus une condition préalable d'accès aux fonds et dont le rôle devrait évoluer vers la facilitation ou les prestations de service). 4) « approche processus » : La durée est un élément essentiel : il faut du temps pour garantir une vraie participation et appropriation (tout en veillant à la réalisation d'actions à court terme de manière à maintenir l'engagement des acteurs). D'où la nécessité d'adapter l'approche projet classique (composée de phases clairement séparées, limitée dans le temps et basée sur des objectifs, moyens et budgets définis avant le commencement du projet) en faveur d'une démarche itérative, qui valorise l'écoute, le dialogue, la mobilisation des ressources locales, la concrétisation des objectifs et actions en cours de processus, l'évaluation conjointe, etc. Dans la même logique, il convient d'évoluer d'un contrôle a priori à un suivi et un contrôle des résultats (a posteriori). 5) développement institutionnel : La coopération décentralisée a pour objet non seulement de répondre à des besoins matériels, mais en même temps de renforcer le potentiel d'action et la maîtrise d'initiatives locales. Appuyer les acteurs, c'est aider à les faire naître, à s'organiser, à se former, à se constituer en réseaux et à construire des partenariats entre eux et avec les acteurs publics.

[656] Règlement (CE) n°625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée.

[657] Article 2 du règlement du 31 mars 2004: L'article 1er est remplacé par le texte suivant: « Article premier La Communauté appuie des actions et des initiatives entreprises par des acteurs de la coopération décentralisée de la Communauté et des pays en développement, axées sur la réduction de la pauvreté et le développement durable, notamment dans des situations de partenariat difficile ne permettant pas l'utilisation d'autres instruments. Ces actions et initiatives visent à promouvoir: - un développement plus participatif, répondant aux besoins et aux initiatives des populations des pays en développement, - une contribution à la diversification et au renforcement de la société civile ainsi qu'à la démocratisation à la base dans les pays concernés. En soutenant ces actions et initiatives, la priorité est accordée aux acteurs de la coopération décentralisée des pays en développement. Ces actions concernent la promotion de la coopération décentralisée au bénéfice de tous les pays en développement. »;

locaux et rappelle le principe de responsabilité financière et de transparence des acteurs associés à la coopération internationale des collectivités territoriales.[658]

590. Cette politique a été complétée par la mise en place de plusieurs outils financiers à travers notamment le Fonds européen de développement (FED), et les programmes URB-AL, ASIA-URBS, MEDA, PHARE, ACCESS et TACIP.

591. Le fonds européen de développement finance l'accord de Cotonou de juin 2000 pour une durée de 20 ans. Il s'agit d'un partenariat entre 15 pays de l'Union européenne et 71 pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). Toutefois, selon le Haut conseil de la coopération internationale[659], l'accord de Cotonou n'accorde pas une place suffisante aux collectivités locales, notamment au regard des actions déployées par de nombreuses collectivités françaises. Les dispositions du texte placent donc les collectivités locales dans une position floue, qui ne peut manquer d'avoir des conséquences dans la mise en œuvre de l'accord. Il faut noter que l'expression « les autorités publiques locales » n'apparaît que dans une simple parenthèse[660], sans aucune spécificité par rapport au niveau national et même régional et l'appellation « collectivités locales » n'est employée dans l'accord que dans l'article 58.[661] Dès lors, dans le cadre de l'accord de Cotonou, le financement par le Fond européen de développement de la coopération internationale reste à démontrer dans la pratique pour devenir une réalité.

592. En revanche les programmes URB AL et ASIA URB concernent directement la coopération internationale, il s'agit de programmes associés au programme PVD-ALA relatif à la coopération de l'Union européenne vers les pays d'Asie et d'Amérique Latine[662]. Le pro-

[658] L'article 3 est remplacé par le texte suivant: « Article 3 1. Les partenaires de la coopération qui peuvent obtenir un soutien financier au titre du présent règlement sont les acteurs de la coopération décentralisée de la Communauté ou des pays en développement, tels que: pouvoirs publics locaux (y inclus municipaux), organisations non gouvernementales, organisations de populations autochtones, groupements professionnels et groupes d'initiatives locaux, coopératives, syndicats, organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux, organisations locales (y inclus les réseaux) qui oeuvrent dans le domaine de la coopération et de l'intégration régionales décentralisées, organisations de consommateurs, organisations de femmes ou de jeunes, organisations d'enseignement, culturelles, de recherche et scientifiques, universités, églises et associations ou communautés religieuses, médias, et toutes associations non gouvernementales et fondations indépendantes susceptibles d'apporter leur contribution au développement. 2. Les activités des acteurs associés aux objectifs du présent règlement se caractérisent par la transparence et sont conformes aux principes de bonne gestion financière et de responsabilité financière. »

[659] Voir p.332 et s.

[660] Voir article 6 de l'accord de cotonou.

[661] Article 58 – Eligibilité au financement : « (…) 2. Bénéficient également d'un soutien financier avec l'accord de l'État ou des États ACP concernés : a) les organismes publics ou semi-publics nationaux et/ou régionaux, les ministères ou les collectivités locales des États ACP, et notamment les institutions financières et les banques de développement. (…) e) les acteurs de la coopération décentralisée et autres ANE des États ACP et de la Communauté. »

[662] Règlement du Conseil n° 443/92 du 25 février 1992 (JO L 052 du 27 février 1992). Des débats sont actuellement en cours en vue d'une révision du règlement n° 443/92.

gramme de coopération PVD ALA a été conçu pour resserrer les liens commerciaux, économiques, culturels ou scientifiques entre l'Union européenne et les pays en développement d'Asie et d'Amérique latine. Il se décline en deux volets, d'une part l'aide financière et technique et d'autre part la coopération économique. Ce programme connaît de nombreux programmes associés et notamment le programme URB-AL et ASIA URB.

593. Le programme URB-AL[663] est un outil financier au service de la coopération internationale des collectivités territoriales. Ce programme adopté par la Commission européenne en décembre 1995[664], qui s'adresse aux villes, agglomérations et régions de l'Union européenne et d'Amérique latine, a été reconduit dans une deuxième phase suite aux décisions de la commission du 29 décembre 2000 et du 31 juillet 2001. Ce programme a pour objectif de développer un partenariat direct et durable entre les acteurs locaux et de développer des réseaux de coopération décentralisée entre collectivités locales sur des thèmes et des problèmes concrets de développement local urbain. Le programme URB-AL a déjà rassemblé plus de 430 collectivités locales autour de projets touchant des thèmes aussi divers que la drogue, l'environnement, la participation citoyenne, la lutte contre la pauvreté, le transport, la sécurité, l'urbanisme, le développement économique, la société de l'information ou encore la démocratie. URB-AL joue un rôle prépondérant dans le renforcement des relations entre les 25 membres de l'Union européenne et les 18 pays d'Amérique latine[665] en favorisant l'échange d'expériences directes entre élus et techniciens territoriaux des deux continents. En 10 ans, plus de 140 projets ont déjà vu le jour pour un montant total de plusieurs millions d'euros, impliquant plus de 1250 participations. Par l'échange et la participation des collectivités locales à des projets communs, le programme URB-AL permet de : renforcer la capacité d'action des villes et des régions dans le développement social, économique et culturel, de développer la capacité de gestion des collectivités locales par la formation des ressources humaines, de promouvoir le partenariat entre collectivités locales et représentants de la société civile, d'accroître la participation des collectivités locales (et notamment des plus petites) sur l'échiquier international, et de diffuser les bonnes pratiques de développement local européenne et latino-américaine dans le respect des spécificités locales. En France, la ville d'Issy-les-

[663]Règlement du Conseil n° 443/92 du 25 février 1992 et conclusions du Conseil ratifiées par le Conseil de Madrid de décembre 1995

[664] Voir décisions de la Commission du 20 décembre 1995, et du 19 février 1998.

[665] Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

Moulineaux était notamment coordinatrice du réseau thématique « la démocratie dans la ville ».

594. Le programme ASIA-URBS[666], initié par la Commission européenne, vise à soutenir des programmes de développement urbain entre des collectivités et autorités locales asiatiques et européennes. Il vise à améliorer la connaissance et la compréhension mutuelle de l'Asie et de l'Europe par des projets de développement urbain réalisés conjointement par les collectivités locales asiatiques et européennes. L'objectif principal du programme est d'accroître la visibilité de l'Union en Asie en établissant des partenariats entre les autorités locales de l'Union et celles de l'Asie du Sud et du Sud-Est[667]. Le Programme ASIA URBS propose un soutien financier[668] aux gouvernements locaux pour le développement de projets urbains. Presque tout type de projet urbain peut-être éligible au niveau européen. Cependant, le projet doit être localisé dans un quartier urbain et refléter les besoins de la communauté locale. A titre d'exemple, les projets peuvent viser la gestion urbaine, le développement socio-économique urbain, l'environnement urbain, l'infrastructure sociale urbaine. La Communauté européenne favorise des projets développant une dimension socio-économique, avec des institutions et des partenaires locaux, associations, groupements de femmes. Les projets doivent avoir comme objectif final d'améliorer la qualité de la vie pour les habitants des zones urbaines. Cet outil financier a été utilisé notamment par la Ville de Toulouse en partenariat avec la région Bruxelles capitale et la ville d'Hanoi[669] à travers le projet Asia Rehab qui a pour objectif de rénover le centre ancien d'Hanoi[670].

595. Le programme MEDA concerne pour sa part les 12 pays partenaires méditerranéens. Il constitue le principal instrument financier de l'Union européenne pour la construction du

[666] Règlement du Conseil n° 443/92 du 25 février 1992

[667] La visibilité de l'Union européenne est aussi accrue en renforçant la capacité des gouvernements locaux en ce qui concerne la gestion urbaine pour améliorer la qualité de la vie dans les villes, en encourageant la coopération public privé à long terme au niveau local, en facilitant les échanges d'expériences et de savoir-faire entre administrateurs locaux et autres acteurs dans le domaine du développement communautaire, en promouvant le développement socio-économique des villes asiatiques et en assurant que les résultats du programme soient visibles et largement disséminés.

[668] Un budget total de 26,2 millions d'euros a été alloué afin de soutenir environ 60 projets sur 5 ans (16 pays d'Asie sont concernés Bengladesh, Bhutan, Brunei Darussalam, Cambodge, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Maldives, Népal, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Vietnam).

[669] Le contrat a été signé entre Toulouse et la Commission européenne en octobre 2000. Les actions présentées ont démarré à partir de la mission qui s'est déroulée à Hanoï, en novembre 2000, associant les experts toulousains et bruxellois. L'Union européenne apporte un soutien financier à ce projet de 2,8 millions de francs sur deux ans

[670] Cinq objectifs ont été retenus avec les autorités vietnamiennes : – Renforcer la mise en oeuvre du Plan de Préservation et de restauration du Centre Ancien, – Favoriser la mise en place des outils financiers appropriés à la restauration du patrimoine, – Inscrire le Plan dans un projet global de développement urbain, économique, social et culturel, – Utiliser la démarche de HANOÏ dans d'autres centres anciens des villes vietnamiennes, – Développer les échanges avec l'Europe par la mise en place d'information sur le projet.

partenariat « euroméditerranéen ». L'objectif du programme MEDA est de mettre en œuvre les mesures de coopération destinées à aider les pays méditerranéens[671] à procéder à des réformes de leurs structures économiques et sociales et à atténuer les effets du développement économique sur le plan social et environnemental[672]. Le règlement MEDA constitue le principal instrument de la coopération économique et financière du partenariat « euroméditerranéen ». Le programme MEDA s'inspire des principes fondamentaux de la déclaration de Barcelone de 1995.[673] Cette déclaration ambitionne notamment de faire de la zone « euroméditerranéenne » un espace de paix, de stabilité et de prospérité partagée, puis développer les ressources humaines en favoriser la compréhension entre les cultures et le rapprochement des peuples. Le programme MEDA soutient **la transition économique des pays tiers méditerranéens (PTM)** en appuyant les réformes économiques et sociales pour la modernisation des entreprises et le développement du secteur privé, et soutient également le **développement socio-économique durable.** Par ailleurs, MEDA soutient **la coopération régionale, sous-régionale et transfrontalière,** notamment par la mise en place et le développement des structures de coopérations régionales entre les pays tiers méditerranéens et l'Union, par la mise en place des infrastructures nécessaires aux échanges régionaux dans les domaines des transports, des communications, de l'énergie et les échanges entre les sociétés civiles de la Communauté et des pays tiers méditerranéens.[674] Afin d'atteindre ses objectifs, le programme MEDA s'est doté de 5 350 millions d'euros pour la période 2000-2006. Les actions financées dans le cadre de MEDA peuvent prendre la forme d'assistance technique, de formation, de développement des institutions, d'informa-

[671] Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Territoires palestiniens, Tunisie et Turquie.

[672] Règlement (CE) n° du Conseil du 23 juillet 1996 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euroméditerranéen , Journal officiel L 189 du 30.07.1996. Modifié par les actes suivants: Règlement (CE) n° du Conseil, du 7 avril 1998, Journal officiel L 113 du 15.04.1998; Règlement (CE) n° du Conseil, du 27 novembre 2000 Journal officiel L 311 du 12.12.2000.

[673] Faisant suite aux orientations déjà définies par les Conseils européens de Lisbonne (juin 1992), Corfou (juin 1994) et Essen (décembre 1994) et aux propositions de la Commission, l'Union européenne (UE) a décidé d'établir un nouveau cadre de ses relations avec les pays du bassin méditerranéen dans la perspective d'un projet de partenariat. Ce projet s'est concrétisé lors de la Conférence de Barcelone qui a réuni, les 27 et 28 novembre1995, les quinze ministres des Affaires étrangères des États membres de l'UE et des douze pays tiers méditerranéens (PTM) suivants : Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne. La Ligue des États arabes et l'Union du Maghreb arabe (UMA), ont été invitées à y assister ainsi que la Mauritanie (en sa qualité de membre de l'UMA). Depuis la conférence de Barcelone de 1995, cinq autres conférences euro méditerranéennes des ministres des Affaires étrangères se sont tenues à Malte en avril 1997, à Stuttgart en avril 1999, à Marseille en novembre 2000, à Bruxelles les 5 et 6 novembre 2001 et à Valence, sous la présidence espagnole, les 22 et 23 avril 2002. De plus, des réunions officieuses des ministres des Affaires étrangères ont eu lieu à Palerme en juin 1998 et à Lisbonne en mai 2000

[674] Universités, collectivités locales, associations, syndicats, médias, entreprises, organisations non gouvernementales, etc.

tion, de séminaires, d'études, de projets d'investissement ainsi que d'actions visant à mettre en évidence le caractère communautaire de l'aide. Ces financements sont accordés aux États et régions, mais aussi aux autorités locales, aux organisations régionales, aux organismes publics, aux communautés locales, aux organisations de soutien aux entreprises, aux opérateurs privés, aux coopératives, aux sociétés mutuelles, aux associations, aux fondations, aux organisations non-gouvernementales des pays de l'Union et des pays tiers méditerranéens.

596. Les programmes PHARE et ACCESS, programme associé, sont destinés aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Dans le cadre du programme Phare un volet est consacré à la mise en œuvre de la coopération transfrontalière entre les régions frontalières de l'Europe centrale et orientale et les régions adjacentes de la Communauté et des autres pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion.[675] Le programme doit être réalisé en coordination avec les politiques structurelles de la Communauté et le Les frontières éligibles sont celles entre les pays de l'Europe centrale et orientale et la Communauté[676]. Les objectifs des projets de coopération sont de promouvoir la coopération entre les régions frontalières des pays de l'Europe centrale et orientale et les régions adjacentes des PECO afin de les aider à surmonter leurs problèmes de développement, et de promouvoir la création et le développement de réseaux de coopération entre les régions frontalières. Les actions éligibles aux financements dans le cadre du programme de coopération transfrontalière concernent de multiples domaines[677] faisant chacun l'objet de propositions de programmes pour chaque région frontalière, sur la base d'un document commun de programmation transfrontalière. Le montant de la

[675] Règlement (CE) n° de la Commission, du 18 novembre 1998, concernant la mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE, JOCE L 345, 19.12.1998. Modifié par le règlement (CE) n° de la Commission, du 6 septembre 2002, JOCE L 240 du 07.09.2002.

[676] Les dix pays candidats devenu États membres en 2004 ont bénéficié du programme PHARE jusqu'en en 2003. Au delà, ils pourront bénéficier d'une facilité spécifique

[677] La lutte contre les obstacles administratifs et institutionnels à la libre circulation des marchandises, des personnes et des services au-delà des frontières ; l'amélioration des infrastructures ainsi que l'approvisionnement local en eau, gaz et électricité ; la protection de l'environnement ; le développement agricole et rural ; les mesures dans les domaines de l'énergie et des transports, visant à la réalisation des réseaux transeuropéens ; la justice et les affaires intérieures ; la promotion de la coopération commerciale, le développement des entreprises, la coopération financière et la coopération entre institutions représentant le secteur commercial et industriel ; l'aide à l'investissement et la fourniture de services et d'infrastructure d'encadrement ; la formation et l'emploi ; le développement économique local ; la promotion de la coopération dans le domaine de la santé ; le développement et la mise en place de ressources et d'infrastructures dans les secteurs de l'information et de la communication entre les régions frontalières ; les échanges culturels, les initiatives locales en matière d'emploi, éduction et formation.

subvention pour un projet est établi selon la procédure prévue par le Règlement (CEE) n° du Conseil du 18 décembre 1989[678].

597. Le programme ACCESS est un programme associé au programme PHARE[679], il est destiné à renforcer la société civile et à préparer l'adhésion des 10 pays candidats d'Europe centrale et orientale[680]. Les objectifs généraux d'ACCESS sont de favoriser la mise en oeuvre de l'acquis communautaire et de sensibiliser la population dans les domaines prioritaires, et d'encourager l'insertion et la participation des individus et des groupes menacés d'exclusion sociale, économique et politique. Le programme ACCESS s'adresse aux organisations non-gouvernementales et aux associations sans but lucratif dûment enregistrées dans un des 10 pays candidats ou dans un des États membres de l'Union européenne. Les autorités locales ou régionales peuvent être associées à des projets mais ne peuvent pas êtres candidates. Les programmes sont désormais gérés de façon décentralisée par des administrations des pays candidats, sous la supervision des Délégations de la Commission.

598. Enfin le programme TACIS[681] a pour sa part comme objectif de favoriser la transition vers une économie de marché et renforcer la démocratie et l'État de droit dans les nouveaux États indépendants[682], les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale. Le programme vise à maximiser son impact en se concentrant sur un nombre limité d'initiatives importantes, sans exclure les projets de moindre envergure. À cet effet, des programmes indicatifs et des programmes d'action sont définis avec les partenaires. Ils portent au maximum sur un nombre limité de domaines et visent notamment à promouvoir la coopération interétatique, interrégionale et transfrontalière entre les pays bénéficiaires et l'Union européenne et entre ces pays et les pays d'Europe centrale et orientale[683]. Ainsi, la Commission européenne propose de mener des actions de coopération transfrontalière dans le cadre du programme Tacis afin de jeter les bases d'un développement socio-économique durable. Le programme vise à soutenir des projets de long terme (transfert de savoir-faire, développement des contacts transfrontaliers, financement des petites infrastructures et

---

[678] Règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne.

[679] Il s'agit d'un nouveau programme, né de la fusion des anciens programmes LIEN (développement social) et Partnership (développement économique local).

[680] Décision de la Commission européenne du 11 novembre 1999

[681] Règlement (CE, Euratom) nº du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale (Journal officiel L.12 du 18 01 2000) et voir relatif au programme Tacis de coopération transfrontalière, accompagné des réponses de la Commission [Journal officiel C 329 du 23.11.01], Communication de la Commission, du 01.07.2003, jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage [final - Non publié au Journal officiel], À partir de 2007, la coopération transfrontalière TACIS sera également influencée par la Communication de la Commission sur la politique européenne de voisinage ( ), adoptée en mai 2004.

[682] l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Moldova, la Mongolie, l'Ouzbékistan, la Russie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine.

[683] Communication de la Commission sur la coopération transfrontalière dans le cadre du programme Tacis (com (1997) 239 final-non publié au journal officiel.

d'entreprises communes) avec une incidence transfrontalière. La priorité est donnée aux projets dont l'engagement local ou régional et l'impact systémique peuvent être prouvés. Ce programme se concentre sur les frontières entre les nouveaux États indépendants et l'Union européenne et entre les nouveaux États indépendants et les États baltes. Il couvre également les frontières qui séparent la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie, d'une part, et les PECO, d'autre part. Les procédures prévoient une participation intense des autorités locales et régionales. Les critères de sélection sont basés sur l'impact transfrontalier, la synergie avec les autres programmes communautaires, tels qu'Interreg ou Phare. Les diverses actions doivent être, autant que possible, identifiées et préparées par les autorités locales et régionales. Les autorités nationales doivent jouer un rôle pour l'approbation du programme final et pour les projets d'intérêt national tels que les points des passages frontaliers.

599. Enfin il existe une ligne budgétaire sectorielle consacrée à la coopération décentralisée. Il s’agit de la ligne budgétaire B7-643 ouverte à l'ensemble de ses acteurs. Elle finance des actions d'information et de mobilisation et appuie des partenariats ou des réseaux d'acteurs.

600. Tous ces programmes amènent plusieurs remarques sur la politique de coopération internationale de l’Union européenne. En premier lieu, elle s’inscrit dans la conception européenne de la coopération, laquelle peut à terme modifier la vision française vers une coopération aux acteurs multiples comprenant, autant le secteur public, que le secteur privé. A l’heure actuelle ces deux conceptions se chevauchent et ne permettent pas une cohérence véritable entre les financements de l’État et de l’Union européenne. En second lieu, les programmes européens font ressortir de la part de l’Union non pas une simple volonté de financement, mais une volonté d’orientation précise des actions et des zones de coopération. Les collectivités territoriales deviennent dans cette logique des simples outils de l’Union européenne mettant en œuvre la politique de coopération internationale définie dans chaque programme fonctionnant en général comme un appel d’offre de coopération aux collectivités locales ou aux acteurs privés. Cette logique clairement définie dans les programmes européens se retrouve aussi en partie dans les financements étatiques.

§2 - LE RÔLE D'ORIENTATION DES ACTEURS ÉTATIQUES

601. L'acteur étatique principal en matière de coopération internationale est le Ministère des affaires étrangères, son action est aussi complétée par celle de haut conseil de la coopération internationale et des commissions mixtes.

I] LE RÔLE D'ORIENTATION DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

602. L'organisation de l'action du Ministère des affaires étrangères a été redéfinie depuis la mise en place de la réforme de 1999. Cette organisation au regard de la coopération internationale s'organise autour de trois axes, d'abord par une définition de la politique étrangère par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, ensuite par une mise en œuvre de la part des services de la direction générale de la coopération internationale et du développement, et enfin par une application de la politique de coopération à travers la mission de coopération non-gouvernementale.

A] Une politique définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

603. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, créé par le décret du 6 février 1998[684], définit les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement. Le comité, présidé par le Premier ministre, se réunit au moins une fois par an, et son secrétariat est assuré par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'économie et des finances. Le comité interministériel a pour mission de déterminer la zone de solidarité prioritaire. Elle comprend les pays concentrant l'aide au développement bilatérale. En outre, le Comité fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales; il veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération par l'établissement annuel des orientations d'une programmation globale; et il assure une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité des résultats aux

[684] J.O n° 31 du 6 février 1998 page 1911, Décret no 98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement , NOR: PRMX9700168D

objectifs fixés. Le comité est composé du Ministre des affaires étrangères, du Ministre chargé de l'économie et des finances, du Ministre chargé de la population et des migrations, du Ministre chargé de l'éducation, du Ministre chargé de la recherche, du Ministre de l'intérieur, du Ministre de la défense, du Ministre chargé de l'environnement, du Ministre chargé de la coopération, du Ministre chargé du budget, du Ministre chargé du commerce extérieur et du Ministre chargé de l'outre-mer. De plus un représentant du Président de la République prend part aux travaux du comité interministériel.

604. Le comité interministériel rassemble toutes les informations concernant l'aide publique au développement et identifie notamment les moyens consacrés aux États d'Afrique et francophones. Il établit chaque année un rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement par un groupe de travail interministériel comprenant un représentant de tous les ministères intéressés, désigné par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement. Chaque ministre rapporte sur les sujets de sa compétence.

605. Les orientations du comité interministériel, en vertu de l'arrêté du 10 décembre 1998[685] modifié par l'arrêté du 23 août 2004, servent de base à l'élaboration de la politique de la direction générale de la coopération internationale et du développement.[686] Cette politique est conçue par le service de la stratégie. Il faut souligner que l'arrêté de 2004 renforce la prise en compte des orientations du comité interministériel dans l'élaboration de la politique de coopération par la direction générale de la coopération internationale et du développement.

606. La politique de coopération, définie par le Comité interministériel, joue donc un rôle avant tout sur la politique nationale, mais elle influe aussi en matière de coopération internationale, notamment à travers la mission de coopération non-gouvernementale rattachée à la direction générale de la coopération internationale et du développement. Ainsi après avoir mis en avant le fonctionnement de la direction générale de la coopération, nous

---

[685] Voir J.O n° 289 du 13 décembre 1998 page 18768, Arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères,NOR: MAEA9820423A

[686]Voir J.O n° 196 du 24 août 2004 page 15156 texte n° 34, arrêté du 23 août 2004 modifiant l'arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, NOR:MAEA0420243A : « *Le service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation élabore la politique de coopération internationale et de développement en veillant à la conformité de ses orientations, programmes et projets avec les directives gouvernementales, arrêtées notamment au sein du comité interministériel de la coopération internationale et du développement dont il assure le secrétariat, conjointement avec le ministère chargé de l'économie et des finances. Il assure la cohérence et la gestion de l'ensemble des moyens affectés à la direction générale. En liaison avec les directions concernées de la direction générale, il promeut la participation d'opérateurs français à la mise en oeuvre des programmes élaborés par des organisations européennes et internationales ou par les partenaires étrangers de la France* ».

étudierons de manière plus approfondie le rôle de la mission de coopération non-gouvernementale.

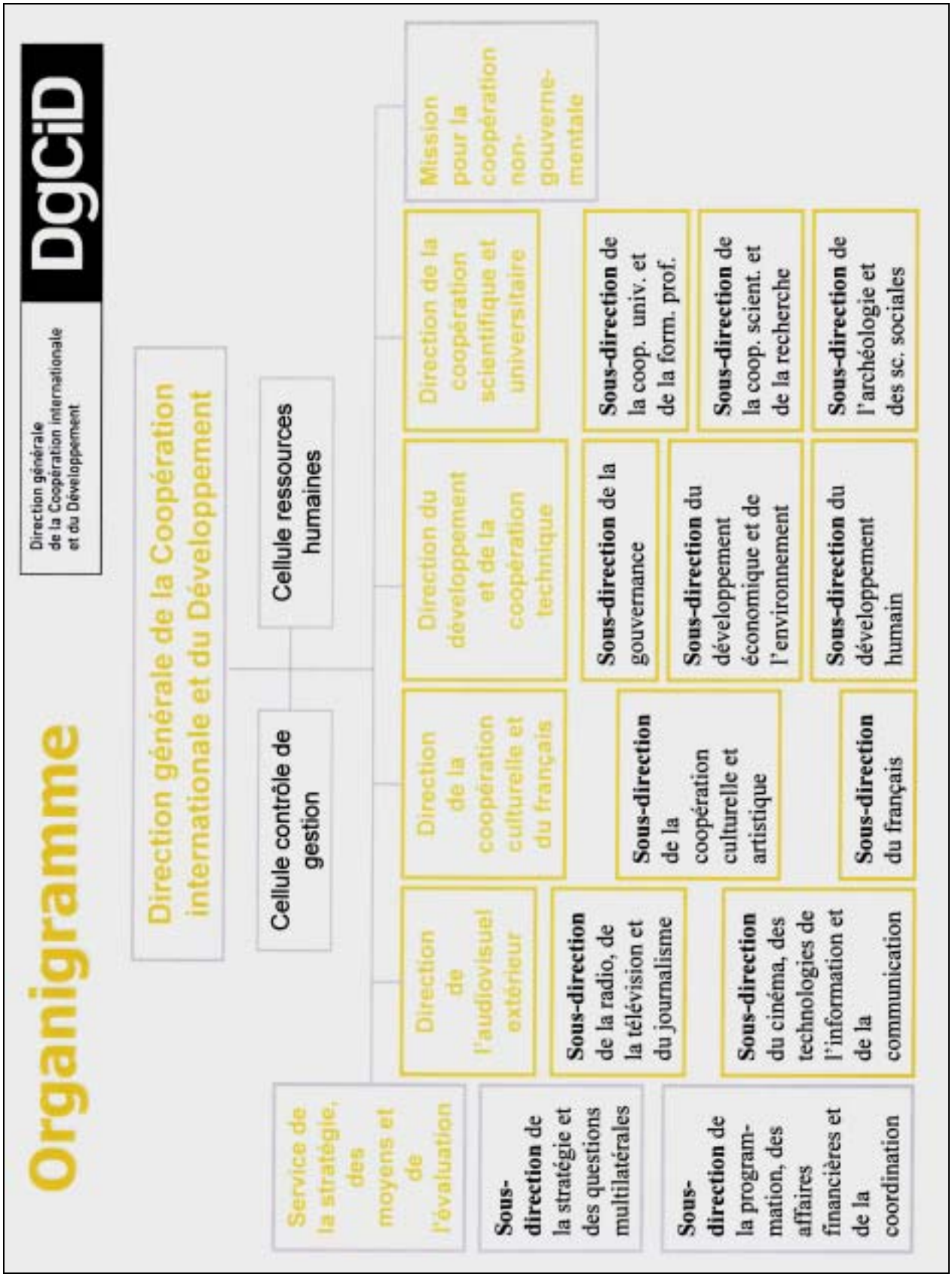
B] Une mise en œuvre par les services de la direction générale de la coopération internationale et du développement

607. La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGID), issue de la réforme sur l'organisation administrative de la coopération publique française de 1999[687], rassemble le secrétariat d'État à la coopération et les services du ministère des affaires étrangères. Elle a pour but de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action du ministère des affaires étrangères et d'associer l'ensemble de la société française à la coopération. A l'heure actuelle le dispositif français de coopération internationale associe tous les ministères concernés, selon les orientations fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), présidé par le Premier ministre. La DGCID assure, aux côtés de la direction du Trésor, le cosecrétariat du CICID qui élabore les stratégies par pays, les orientations sectorielles, et les réflexions sur l'aide publique au développement. La DGCID est compétente dans le domaine de : la coopération technique, l'aide au développement économique, social et institutionnel, la coopération culturelle et la promotion de la langue française, la coopération scientifique, universitaire et de recherche, l'action audiovisuelle extérieure et les nouvelles technologies de l'information et de la communication. La DGCID est construite autour de trois principes qui sont une coopération créatrice d'égalité, un partenariat mobilisateur de l'ensemble des acteurs concernés, et placer la culture au cœur de l'action. Elle défend en priorité la promotion des formations supérieures et de recherches françaises, la coopération institutionnelle, administrative et juridique, l'audiovisuel et les nouvelles technologies de la communication. Envers les pays en développement elle a trois priorités : le développement durable, l'éducation, les soins de santé primaires.[688]

[687] J.O n° 289 du 13 décembre 1998 page 18766, Décret no 98-1124 du 10 décembre 1998 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères,NOR: MAEA9820422D : « Art. 6. - La direction générale de la coopération internationale et du développement élabore la politique de coopération internationale et de développement et en programme les moyens. Elle définit et met en oeuvre les actions en matière de coopération technique, de développement économique, social, éducatif et institutionnel. Elle intervient en matière de coopération culturelle et artistique, élabore et soutient les projets d'enseignement et de diffusion de la langue française. Elle agit en faveur du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle assure la promotion de l'action audiovisuelle extérieure et de la présence française dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication »

[688] Voir Ministère des affaires étrangère, Guide de la coopération décentralisée, La documentation Française, p.53.

608. La DGCID est une administration centrale du Ministère des affaires étrangères agissant d'abord et avant tout en matière de coopération étatique. Mais elle est aussi une administration pouvant aider et coordonner des actions de coopération décentralisée ou coordonner des actions de l'État avec des actions locales à travers notamment la cellule : « mission pour la coopération non gouvernementale » (MCNG).



Organigramme 1 : Direction générale de la coopération internationale et du développement

C] Une application de la politique à la coopération internationale à travers la mission de coopération non gouvernementale (MCNG)

609. La mission pour la coopération a pour vocation d'informer, d'échanger et de dialoguer avec les acteurs de la coopération, de participer à l'élaboration des orientations en matière de coopération non gouvernementale, de suivre les travaux des instances de concertation (haut conseil de la coopération internationale (HCCI), commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), Commission coopération et développement[689] (CCD), et les commissions spécialisées), mettre en œuvre les crédits affectés à la coopération non-gouvernementale, rassembler les éléments d'informations permettant d'analyser les résultats, et assurer un rôle d'information des ambassades. A ces fins, la MCNG met en place les crédits du ministère des Affaires étrangères affectés à la coopération non gouvernementale. Il faut noter que l'arrêté du 23 août 2004 précise qu'elle se coordonne avec le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales pour l'appui à la coopération décentralisée et qu'elle a en charge le suivi de volontariat associatif[690]. Elle comporte trois bureaux chargés respectivement de la coopération internationale, des organisations de solidarité internationale et des entreprises, et du volontariat et des affaires générales. Les acteurs non-gouvernementaux interviennent efficacement sur le terrain de la solidarité internationale en complémentarité des programmes bilatéraux et multilatéraux, avec leurs spécificités et plus-values particulières : proximité du terrain, savoir-faire en matière de dialogue, organisation et appropriation par les bénéficiaires, capacité d'innovation et de proposition et réponse adaptée dans des contextes institutionnels difficiles[691]. Les collectivités territoriales sont donc des acteurs privilégiés de la coopération non-gouvernementale avec

[689] Voir Arrêté interministériel du 06 août 1996, portant modification de la commission coopération développement T, COPC9600042A, publié(e) au Journal officiel "Lois et Décrets" du 14 août 1996, page 12334, « cette commission consultative a pour objet : d'informer les organisations de solidarité internationale de la politique des pouvoirs publics en matière d'aide au développement »

[690]Voir J.O n° 196 du 24 août 2004 page 15156 texte n° 34, arrêté du 23 août 2004 modifiant l'arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, NOR:MAEA0420243A : « *La mission pour la coopération non gouvernementale assure la liaison entre la direction générale et les collectivités territoriales, les organisations de solidarité internationale, les institutions et entreprises de toute nature intéressées à la coopération internationale et à l'aide au développement. Elle a en charge le suivi du volontariat associatif. Elle élabore, de concert avec ces différents partenaires et les autres services concernés du ministère des affaires étrangères, les orientations de la direction générale en matière de soutien aux organisations non gouvernementales, par le biais notamment de versements de contributions et de subventions. En ce qui concerne l'appui à l'action extérieure des collectivités territoriales, elle se coordonne avec le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.* »

[691]Voir Ministère des affaires étrangères, Guide de la coopération décentralisée, La documentation Française, p.55.

de surcroît, la légitimité née du vote démocratique et l'obligation de traduire les attentes des citoyens. Leur savoir-faire en matière de développement local va bien au-delà des problématiques de décentralisation et de développement urbain. Leurs actions se déclinent de plus en plus en partenariat avec les organisations de solidarité internationale, le volontariat, les syndicats, les entreprises, les hôpitaux, les universités et bien d'autres institutions non-gouvernementales participant au mouvement de solidarité internationale. La MCNG reçoit chaque année plusieurs centaines de demandes de cofinancement de la part d'ONG et de collectivités territoriales françaises souhaitant mettre en œuvre des projets de développement. La part prise en charge par le ministère des Affaires étrangères ne peut dépasser 50% du montant total du projet. En général la majorité des requêtes des collectivités territoriales sont transmis par les préfectures de régions dans le cadre des contrats de plan État-région ou hors contrat de plan. L'instruction des projets est menée par l'équipe de la MCNG selon des procédures précises. La MCNG sollicite l'avis des ambassades et des services techniques et géographiques de la DGCID, puis la décision de principe est prise de manière transparente dans le cadre de comités de pilotage rassemblant les mêmes services et auxquels participent, comme observateurs, des représentants de l'association Cités Unies France pour les collectivités territoriales et du collectif Coordination-Sud pour les ONG. L'octroi de la subvention relève d'une décision ministérielle. Le montant total des cofinancements s'est élevé à 55,3 M€ en 2002, dont 57% consacrés aux projets de terrain, un tiers au volontariat et le solde en faveur de l'éducation au développement et des plates-formes. C'est au total plus de 430 projets de terrain portés par les organisations de solidarité internationale et par les collectivités territoriales qui ont été soutenus, pour un montant de 31,3 M€, dont 69% en faveur de la zone de solidarité prioritaire et 47% en faveur de la seule Afrique sub-saharienne. Entre 1997 et 2002 les crédits destinés à soutenir ces trois types d'actions ont connu une progression globale de plus de 40%. Il est à noter que si la coopération internationale et le volontariat sont restés relativement stables pendant cette période, les crédits alloués aux organisations de solidarité internationale ont augmenté de manière très significative.

Schéma 5 : Répartition thématique des crédits alloués dans le cadre de la coopération décentralisée

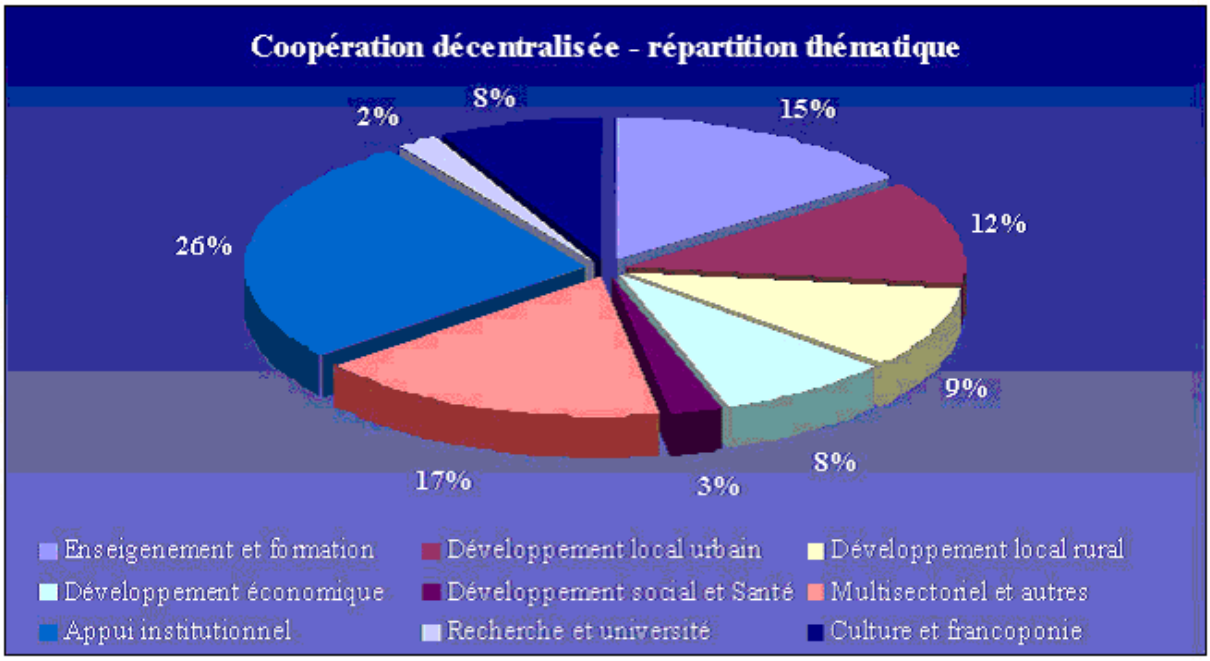
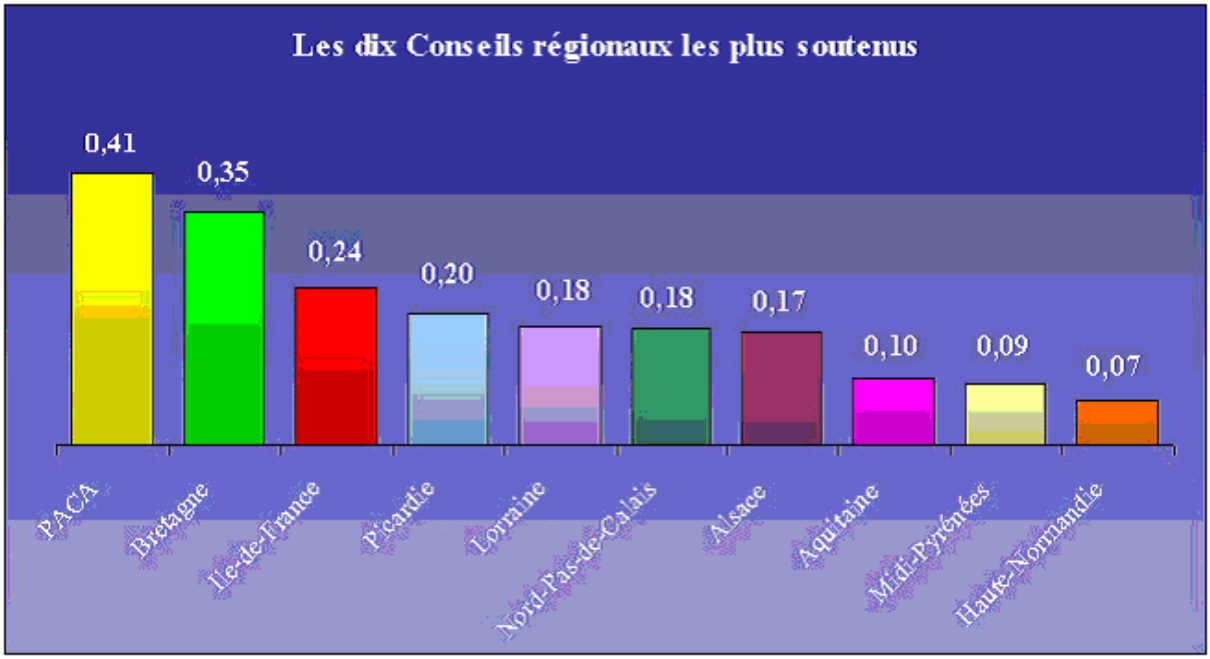
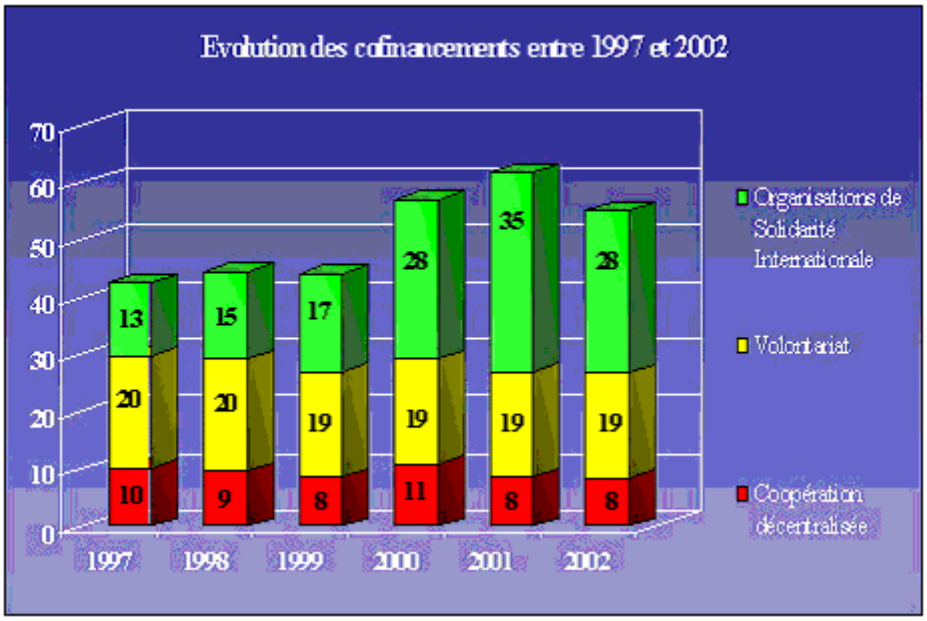


Schéma 6 : Crédits alloués par la MCNG aux régions françaises

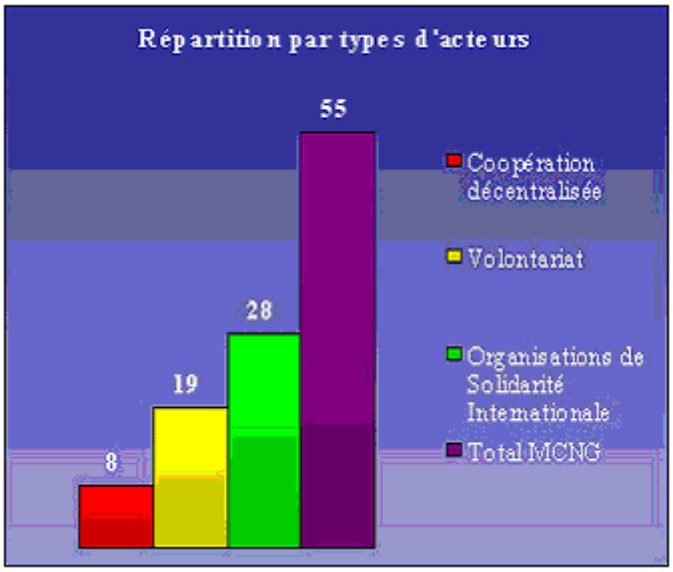


Données exprimées en M€ /Les régions françaises sont pleinement engagées dans la coopération internationale avec leurs propres moyens et l'appui variable du Ministère. Le tableau n'indique que les montants alloués par la MCNG et ne reflète donc pas l'activité internationale des Régions et autres collectivités locales françaises.

Schéma 7 : Répartition des cofinancements de la MCNG entre la coopération décentralisée, le volontariat, et l'organisation de solidarité internationale



Données exprimées en M€, En 2002, 55,3 M€ ont été consacrés à la coopération non gouvernementale
pour développer et soutenir : l'action des collectivités territoriales (15 %); la présence de jeunes français
à l'étranger par le biais du volontariat (35 %); l'action des associations de solidarité internationale (51 %).



Données exprimées en M€

Source des schémas 5, 6 et 7 : Ministère des Affaires étrangères

610. La mission de coopération non-gouvernementale oriente donc les actions de coopération internationale dans certains secteurs définis par le Comité interministériel (CICID) et la direction générale (DGCID) à travers son rôle financier. Elle a une mission de cofinancement et de coordination des actions de coopération décentralisée, et établit le lien entre l'État, les collectivités territoriales et le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales. Son rôle est complété par celui du Haut Conseil de la coopération internationale.

II] LE RÔLE DE COORDINATION DU HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

611. Dès 1989 dans le rapport de Denis Samuel-Lajeunesse et, en 1990, dans le rapport de Stéphane Hessel, la nécessité d'une concertation régulière avec les divers acteurs privés de la coopération internationale, pour assurer un dialogue permanent avec les pouvoirs publics, avait été soulignée. Cette idée a été reprise en octobre 1997 lors des « Assises de la Coopération et de la Solidarité internationale » tenues sous la double présidence de Jacques Pelletier et de Charles Josselin, alors secrétaire d'État à la Coopération, lesquels ont proposé la création d'un Haut Conseil de la coopération et de la solidarité internationale. Il s'agissait alors de « *favoriser une meilleure concertation entre les acteurs afin de rendre plus efficace les efforts déployés en faveur de la solidarité internationale* ».

612. Sur ceux, a été décidé dans le cadre de la réforme du dispositif français de coopération, de créer le 10 février 1999[692], un Haut Conseil de la coopération internationale pour favoriser une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération et de la solidarité internationale ainsi que pour sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. Le Haut Conseil a une mission large en matière de coopération internationale, qui comprend notamment la coopération internationale. D'ailleurs un décret du 14 novembre 2002[693] réforme la composition du Haut Conseil en accroissant les représentants des collectivités territoriales. Le Haut Conseil émet des avis et, sur la base d'un programme de travail triennal arrêté par le Premier ministre, formule des recommandations sur les politiques bilatérales et multilatérales de la France, ainsi que sur l'action des opérateurs privés, en matière de coopération internationale. Il propose aussi toute mesure de nature à faciliter les échanges sur les diverses actions, publiques et privées, de coopération et remet chaque

[692] Voir J.O n° 36 du 12 février 1999 page 2252, Décret no 99-90 du 10 février 1999 portant création du Haut Conseil de la coopération internationale,NOR: MAEX9800136D

[693] Voir JO, n° 267 du 16 novembre 2002, Décret portant création du Haut Conseil de la coopération internationale, n° 2002-1355, NOR : COPX0200161D

année au Premier ministre un rapport rendu public, enfin il organise, en tant que de besoin, une conférence de la coopération internationale regroupant l'ensemble des acteurs publics et privés. Le Haut Conseil, présidé depuis décembre 2002 par Jacques Pelletier, ancien ministre de la Coopération, est composé de 45 membres nommés pour trois ans, dont 9 sont des élus locaux, soit 20 % des membres, ce qui n'est pas négligeable. Cette forte présence des acteurs locaux au sein du HCCI traduit la forte participation des collectivités territoriales à la coopération internationale depuis que la loi du 6 février 1992 a conféré aux collectivités territoriales la capacité de conclure des conventions de coopération décentralisée dans le cadre de l'action extérieure des collectivités locales. Il n'est donc pas étonnant que le HCCI ait souhaité consacrer l'un de ces axes de travail à ce phénomène, qui ne peut que contribuer à renforcer la démocratie et le développement au niveau local. Dès lors la coopération décentralisée est un des axes de travail du Haut Conseil, qui a émis de nombreux travaux autour de deux éléments : d'une part, travailler en bonne complémentarité avec la Commission nationale de la coopération décentralisée et, d'autre part, aborder la problématique de la coopération internationale dans la perspective du HCCI. C'est-à-dire dans une instance rassemblant des représentants de collectivités locales et des acteurs non-gouvernementaux porteurs d'expériences diverses en matière de coopération internationale (associations de solidarité internationale et de migrants, entreprises et syndicats, universitaires et chercheurs...). Les travaux sont consacrés à une analyse des pratiques centrées sur les relations que les collectivités territoriales entretiennent avec l'ensemble de ces intervenants pour mener à bien leurs opérations de coopération internationale. Cela, afin, de dégager les facteurs favorables à la création de meilleures synergies. Cet objectif est aussi recherché par les commissions mixtes

III] LES COMMISSIONS MIXTES : UN OUTIL ÉTATIQUE PARTENAIRE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE[694]

613. Les Commissions mixtes sont des rencontres bilatérales officielles qui réunissent régulièrement les responsables politiques et hauts fonctionnaires français et leurs homologues dans le pays concerné, pour définir, de façon concertée, les grandes orientations des programmes bilatéraux de coopération signés entre les deux États. A l'origine uniquement gouvernemental, le dispositif des Commissions mixtes, bénéficiant de la dynamique de rapprochement entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, laquelle caractérise la dernière décennie, a évolué progressivement vers l'association des OSI (organisations de solidarité internationale, y compris les OSIM - issues de la migration) et Collectivités territoriales françaises aux travaux de préparation et de suivi des Commissions mixtes des pays dans lesquels elles sont fortement engagées.
614. C'est en 1990, avec le Burkina Faso, que les Organisations de solidarité Internationale ont été admises à participer pour la première fois à une Commission mixte. En 1994, un secrétariat technique en charge d'organiser la participation des OSI et collectivités territoriales aux Commissions mixtes s'est mis en place. Il est devenu pleinement opérationnel à partir de septembre 1995 avec la constitution d'un comité de pilotage bicéphale ONG et Collectivités territoriales aujourd'hui composé de Coordination Sud, de Cités Unies France et de l'Assemblée des Départements de France, assumant la conduite politique du dispositif.
615. A partir du calendrier prévisionnel des Commissions mixtes, certaines Commissions mixtes sont ouvertes aux acteurs non gouvernementaux. Les critères de sélection sont notamment les orientations de la coopération française, l'engagement des acteurs non-gouvernementaux français dans le pays et les possibilités de représentation de la société civile locale.
616. Lors de différentes réunions organisées par le Secrétariat technique, l'ensemble des organismes non-gouvernementaux français identifiés (OSI, associations de migrants lorsqu'elles existent, Collectivités territoriales, etc.) sont informés sur le dispositif « Commissions mixtes » et sensibilisés aux enjeux de la participation des acteurs non-gouvernementaux aux travaux de préparation et de suivi des Commissions mixtes. Les acteurs non-gouvernementaux dégagent les thématiques sectorielles ou transversales prioritaires pour la coopération et sur lesquelles ils souhaitent formuler un certain nombre de recommanda-

[694] Informations fournies par l'ancienne responsable du secrétariat technique des commissions mixtes, Astrid Frey.

tions aux gouvernements français et aux partenaires en particulier. Ces différents thèmes sont approfondis en réunions de travail, par sous-groupes, afin d'élaborer un document de recommandations et de propositions, en vue de renforcer le partenariat et la coopération entre la France et le pays partenaire.

617. Les représentants « non-gouvernementaux » français et partenaires mandatés par les groupes de préparation en France et dans le pays concerné finalisent, au sein d'un Comité ad hoc, un rapport faisant état de leurs priorités et orientations communes et de leurs recommandations. Ils sont présents parfois en tant qu'observateurs en ouverture et en clôture de la Commission mixte officielle, une prise de parole leur est normalement réservée pour la restitution de leurs travaux, parfois un temps d'échange avec la partie étatique peut être organisé[695]. Le document de recommandations élaboré par le Comité ad hoc « OSI et Coopération décentralisée » est intégré au procès-verbal officiel de la Commission mixte.

618. Depuis le début de la décennie, les OSI et Collectivités territoriales françaises ont participé de façon active à une vingtaine de Commissions mixtes. Une dizaine (Mali, Sénégal, Burkina Faso, Haïti, etc.) ont pu aboutir à un véritable suivi (programmes prioritaires, actions concertées, groupes de travail) et témoignent que la participation des acteurs non-gouvernementaux aux travaux de préparation et de suivi des Commissions mixtes, constitue un moyen privilégié pour ouvrir un dialogue et un débat sur les pratiques de coopération publique et non-gouvernementale.

619. Cette participation des collectivités locales aux commissions mixtes peut être illustrée par le document préparatoire des collectivités locales à la commission mixte franco-tchadienne de 2002. Il ressort de ce document que *« les collectivités locales françaises ont décidé d'élaborer une contribution avec leurs homologues tchadiens, portant plus spécifiquement sur leur positionnement et sur l'accompagnement des collectivités locales tchadiennes, dans le cadre de la prochaine mise en place du processus de décentralisation, cet appui venant naturellement en complémentarité de la coopération française bilatérale.* » « *Aussi, le réseau de villes, dans le cadre d'une action concertée de coopération décentralisée propose de poursuivre les projets initiés par les trois villes françaises sur la base d'un objectif général : l'amélioration des conditions de vie des habitants impliquant la participation de la société civile.* » Cet objectif passe par: « *Un appui à la mise en œuvre du processus de décentralisation, le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des villes tchadiennes, le soutien à l'émergence de dynamiques locales et aux projets de*

[695] Voir Commission mixte France/Mali de juin 1998 et France/Burkina Faso de mars 1999.

développement social urbain, l'appui à l'économie locale, l*a promotion des projets s'attachant aux principes du développement durable, de la protection de l'environnement et de la prévention des risques naturels et le développement des actions d'Information-Education-Communication. »*[696]

620. Ce document permet de comprendre, d'une part, que la présence des collectivités locales dans les commissions mixtes a pour objectif de mettre en place des projets de coopération décentralisée en renforçant le réseau des villes françaises dans les pays partenaires et, d'autre part, que la présence des collectivités territoriales dans les commissions mixtes permet de créer des synergies avec les organismes non-gouvernementaux (ONG). Ainsi, les commissions mixtes sont devenues en quelque sorte des partenaires de la coopération internationale en permettant aux collectivités territoriales de participer à des rencontres interétatiques.

§3 - LE RÔLE D'INITIATIVE ET DE MISE EN ŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX

621. Les acteurs locaux de la coopération internationale extracommunautaire sont potentiellement toutes les communes, intercommunalités, départements et régions françaises. Ce type de coopération concerne toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, à la différence de la coopération sous l'impulsion étatique, laquelle concerne principalement des acteurs transfrontaliers. Il faut rappeler que les collectivités territoriales ont un rôle premier dans la coopération internationale, car ce sont elles qui mettent en ouvre les actions, et supportent la responsabilité du succès ou de l'échec de l'action de coopération. Il reste désormais à étudier le rôle de certaines associations spécialisées dans le domaine de la coopération internationale, comme l'association Cité Unies France.

[696] Voir recueil de textes

§4 - LE RÔLE DE PARTENAIRE DE L'ASSOCIATION CITÉS UNIES FRANCE

622. L'association Cités Unies France est issue de la Fédération mondiale des Villes Jumelées (créée en 1957), devenue Fédération Mondiale des Cités Unies dans les années 80. Elle a été crée en 1975, dans l'objectif de fédérer au niveau national, les collectivités territoriales engagées dans la coopération internationale. Elle est aujourd'hui une association nationale, présidée par Bernard Stasi, avec près de 500 collectivités territoriales françaises adhérentes, de toutes tailles, de tous niveaux et de toutes tendances politiques L'article 3 des statuts de l'association précise les objectifs de l'association en ces termes : elle a pour but notamment « *de développer, promouvoir, apporter son soutien aux collectivités territoriales françaises entretenant ou souhaitant entretenir des relations internationales avec des homologues à l'étranger, sous les différentes formes ou durées d'engagement que peut revêtir la coopération décentralisée entre deux ou plusieurs collectivités territoriales* », mais aussi de valoriser au plan national et international le savoir-faire des collectivités locales et d'assurer un certain nombre de services en matière de coopération internationale des collectivités locales dans les domaines, par exemple, de la formation, de l'information, et de la constitution de banque de données. L'association Cités Unies France constitue un réseau de collectivités locales qui mobilise les élus et propose des services pour la coopération à travers, d'une part, une source d'information sur les pays dans lesquels vous intervenez, sur les expériences et les expertises des collectivités locales membres du réseau, et sur les orientations des programmes nationaux et, d'autre part, une aide à la mise en place de partenariats et au montage de projets de coopération décentralisée. Enfin Cités Unies France propose aussi des formations agréées par le Ministère de l'Intérieur, l'association assure une fonction de représentation des collectivités locales sur les questions de coopération internationale auprès des pouvoirs publics français, des grandes fédérations de collectivités locales, des collectifs d'ONG et des institutions internationales.

Conclusion du chaptire I sur les acteurs en charge du développement de la coopération internationale

623. Les acteurs en charge du développement de la coopération internationale sont de deux ordres, ceux qui interviennent dans tous les types de coopération et ceux spécialisés dans un type de coopération (intra ou extra communautaire). Ces intervenants sont européens, étatiques et locaux avec chacun un rôle différent.

624. Les acteurs européens et étatiques pour leur part financent et orientent les actions de coopération internationale, dans un but de cohérence et de coordination des actions, mais aussi de cohésion interne. A travers cette organisation, il s'avère que l'Union européenne et l'État opèrent de manière insidieuse un contrôle[697] sur les politiques de coopération des collectivités territoriales.

625. Les collectivités territoriales et leurs groupements quant à elles deviennent des outils de l'Union européenne et l'État pour mettre en œuvre la politique de coopération. Elles sont chargées de réaliser concrètement les actions de coopération en apportant leur savoir-faire en matière de démocratie locale.

626. Tous ces acteurs n'interviennent pas toujours de manière cohérente en effet, d'une part, la coordination entre le rôle de l'Union européenne et de l'État n'existe pas, d'autre part, l'État n'a pas choisi une organisation prenant en compte totalement la diversité des enjeux entre la coopération intracommunautaire et extracommunautaire. Ceci amène alors à identifier clairement les enjeux de la coopération internationale pour proposer une redéfinition du rôle de chaque acteur.

[697] Voir notamment Michel Rousset, *l'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, p. 97-98.

Chapitre II La redéfinition du rôle des acteurs au regard des enjeux de la coopération internationale

SECTION I La redéfinition du rôle des acteurs globaux au regard des enjeux d'organisation

§1 L'enjeu de la gouvernance locale
I) La définition de la gouvernance locale
II) Les réflexions sur la gouvernance locale en matière de coopération internationale

§2 L'enjeu de coordination et de cohérence des actions de coopération
I) La nécessité d'une coordination
II) Réflexions sur la coordination et la cohérence des actions internationales

SECTION II La redéfinition du rôle des acteurs spécifiques au regard des enjeux de coopération

§1 L'enjeu de coopération intracommunautaire

§2 L'enjeu de coopération extracommunautaire

Conclusion sur la redéfinition du rôle des acteurs au regard des enjeux de la coopération internationale

Conclusion sur les acteurs en charge des enjeux de développement de la coopération internationale

CHAPITRE II :
LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS AU REGARD DES ENJEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

627. Les enjeux de la coopération internationale peuvent être analysés, d'une part, autour des problèmes d'organisation et, d'autre part, des types de coopération.

628. L'organisation de la coopération internationale, tout d'abord, pose un enjeu majeur à l'État, et aux collectivités locales dans le processus décisionnel et dans la recherche d'une cohérence entre les diverses actions de coopération.

629. Alors que les deux types de coopération, intra et extra communautaire, recherchent des objectifs différents, qui doivent être pris en compte par les divers acteurs de la coopération internationale. Cela amène à distinguer les acteurs globaux confrontés aux enjeux d'organisation, des acteurs spécifiques confrontés aux enjeux des coopérations intra et extra communautaire.

SECTION 1 :
LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS GLOBAUX AU REGARD DES ENJEUX D'ORGANISATION

630. Le rôle des acteurs globaux doit être repensé au regard des enjeux de la gouvernance locale et de la cohérence des actions de coopération.

§1 - L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE LOCALE

631. L'enjeu de la gouvernance locale peut être étudié, d'abord, à travers une définition du concept et, ensuite, à travers une réflexion sur la gouvernance locale.

I] LA DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE LOCALE

632. La coopération internationale pose un premier enjeu de gouvernance des politiques de coopération, notamment dans la coopération transfrontalière, mais aussi dans la coopération extra-européenne. En effet la coopération entre plusieurs collectivités territoriales amène donc à s'interroger sur le mode décisionnel des projets de coopération, autrement dit sur la question de la gouvernance en matière de coopération internationale ?

633. La gouvernance de manière générale peut se définir comme « *le processus d'élaboration normative et de mise en œuvre de règles générales et contraignantes, qui sont normalement arrêtées et appliquées par des institutions d'États spécifiquement habilités à ce faire ou par d'autres instances publiques sur la base des pouvoirs propres qui sont à leur disposition*[698]». La gouvernance donne naissance à des manières différentes de gouverner, dans lesquelles l'action publique s'appuie dans une plus large mesure sur la coopération et la mise en réseau des acteurs publics. Ce mode décisionnel a donné naissance au concept de « gouvernance mondiale », et de « gouvernance européenne », il se retrouve aujourd'hui au niveau local à travers la « gouvernance locale ». La « gouvernance européenne », définie dans l'avis du comité des régions,[699] préconise de renforcer notamment la subsidiarité et l'Europe des citoyens, et la représentation des collectivités locales et régionales au sein de l'Union. La gouvernance locale pour sa part a été abordée notamment dans un colloque sur « Le développement local et la coopération décentralisée – entre gouvernance locale et régulation globale »[700]. Ce colloque précise que « *la gouvernance locale sera définie comme un processus de construction d'une compatibilité entre différentes proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux…) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif inédit ou, plus largement, de la réalisation de projets locaux de développement se succédant et/ou se combinant dans la durée.* » Cette définition apporte des éléments d'éclaircissement à la notion de « gouvernance locale », mais doit être précisée au regard de la coopération internationale. En effet le processus de construction de compatibilité entre acteurs locaux doit être entendu en matière de coopération, comme la construction d'un processus décisionnel entre acteurs locaux. Il peut se construire, à travers le « couple

[698] Union européenne, comité des régions, *la coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Etudes Cdr E-2/2002, p.18.
[699] Comité des régions, avis sur « les nouvelles formes de gouvernance : en Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens » (CdR 182/2000 fin).
[700] Colloque Economie Méditerranée Monde Arabe, Sousse 20-21 septembre 2002, *« développement local et coopération décentralisée entre gouvernance locale et régulation globale »*, dirigé par J-P Gilly et J.Perrat.

contrat-projet » ouvert à des acteurs publics, privés, locaux ou nationaux[701], c'est-à-dire à travers un contrat fixant les règles décisionnelles pouvant être dénommé « protocole décisionnel local ». Toutefois cette approche, qui concerne des acteurs de proximité, comprend la coopération intracommunautaire transfrontalière mais exclut la coopération extracommunautaire. Il semble pour autant que les problématiques de gouvernance locale se retrouvent en matière de coopération extra-européenne, qui est composée d'acteurs locaux éloignés géographiquement. La coopération internationale pose donc un enjeu de gouvernance aux acteurs locaux, mais aussi nationaux dans l'élaboration d'un processus contractuel de décision.

634. La notion de bonne gouvernance démocratique, abordée aussi lors des troisièmes assises de la coopération décentralisée[702], part du constat de la crise des systèmes étatiques post-industriels qui ne peuvent plus gérer la complexité croissante des sociétés. Celles-ci vont vers plus de différenciations internes avec des sous-systèmes, que les contrôles hiérarchiques ne peuvent plus coordonner, d'où l'importance et la nécessité de la négociation horizontale avec les groupes de toutes natures. Cette négociation repose sur une redéfinition du gouvernement local et national. Le gouvernement local doit être fondé sur une multitude d'acteurs, et le gouvernement national doit partager le pouvoir et contractualiser avec des structures privées pour mettre en place une bonne gouvernance démocratique, laquelle peut se faire dans le cadre de la coopération internationale. Cette coopération implique que l'État et les collectivités affichent clairement les priorités, les objectifs et les résultats de la coopération[703].

[701] Colloque Economie Méditerranée Monde Arabe, Sousse 20-21 septembre 2002, *« développement local et coopération décentralisée entre gouvernance locale et régulation globale »*, dirigé par J-P Gilly et J.Perrat, p.11.
[702] *L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisième assises de la coopération décentralisée, la documentation française, p475 et suivantes
[703]*L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisième assises de la coopération décentralisée, la documentation française, p475 et suivantes

II] LES RÉFLEXIONS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

635. Les analyses présentées sur la gouvernance locale amène à considérer le problème, au regard de la coopération internationale, d'une part, sous l'angle de la gouvernance territoriale en amont de l'action, d'autre part, sous l'angle de la gouvernance territoriale dans l'action. La gouvernance locale en amont concernerait les rapports entre l'État et l'Union européenne, lesquels manquent actuellement de cohérence. En effet le Ministère des affaires étrangères et la mission de coopération non-gouvernementale devraient prendre en compte de manière plus importante les programmes financiers européens pour définir la politique de coopération. Cette mise en relation renforcerait la cohérence et la coordination des cofinancements des actions de coopération. Elle peut être imaginée par un accroissement du rôle du délégué à l'action extérieure des collectivités locales, qui rendrait compte des financements européens auprès du Ministère des affaires étrangères et produirait un avis sur la coordination des financements lors de Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

636. La question de la gouvernance locale se pose aussi entre les acteurs locaux et étatiques à travers notamment la question du mode décisionnel de l'action de coopération. Cette gouvernance peut être organisée par l'intermédiaire d'un contrat entre les acteurs ayant pour objet la mise en place d'un processus décisionnel. Ce contrat définirait notamment les objectifs de l'action, le mode de gestion de la coopération, et la méthode d'évaluation des résultats. De plus la présence de l'État dans le contrat peut être bénéfique à tous points de vue. Elle peut apporter notamment des solutions juridiques aux problèmes de coopération et faire remonter les difficultés rencontrées auprès des autorités centrales. Sa présence peut être imaginée notamment en tant qu'observateur ou à titre consultatif au moyen du délégué à l'action extérieure des collectivités locales (ou un représentant). Sa présence peut être que ponctuelle ou sur demande des collectivités locales. Il ne s'agit pas de créer une tutelle détournée, mais à mettre en place une coordination horizontale permettant la réalisation des actions de coopération.

637. Cette solution peut répondre aussi aux problèmes de la dissymétrie des compétences. En effet la répartition des compétences entre l'État et les structures infra-étatiques est variable dans chaque pays en fonction de l'histoire des États. Cet héritage historique entraîne une variabilité importante entre les États dans l'attribution des compétences aux structures infra-

étatiques. Ceci devient une problématique de premier ordre dans une logique de coopération internationale, car la variabilité des compétences entre deux collectivités peut être un frein aux actions de coopération; soit parce que la collectivité française ne possède pas la compétence de la collectivité étrangère, comme c'est souvent le cas en matière de coopération transfrontalière où les États voisins connaissent en général des organisations plus décentralisées que la France; ou inversement lorsque la collectivité étrangère connaît une très faible décentralisation et n'a pas compétence en la matière, notamment dans le cadre de la coopération Nord-sud avec l'Afrique, où l'organisation administrative des pays africains reste souvent très concentrée. Face à ces difficultés, la gouvernance locale peut être une solution en donnant le pouvoir au délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales de rechercher une solution à la dissymétrie des compétences. Ce pouvoir se fonde notamment sur le principe de subsidiarité et peut s'organiser juridiquement à travers le principe de l'expérimentation, lequel permettrait de mettre en place une loi autorisant les collectivités territoriales à déroger dans le cadre de la coopération internationale, ponctuellement et de manière expérimentale au principe de répartition des compétences[704]. Cela permettrait ainsi de répondre partiellement aux problèmes de la dissymétrie des compétences.

638. La gouvernance locale entraîne donc une redéfinition des acteurs globaux, il en est de même pour l'enjeu de coordination et de cohérence des actions de coopération.

[704] Voir article 72 de la constitution et loi constitutionnelle n°2003-276, 28 mars 2003, article 5 et les articles LO 1113-1 du CGCT, loi n°2003-704, du 1er août 2003.

§2 - L'ENJEU DE COORDINATION ET DE COHÉRENCE DES ACTIONS DE COOPÉRATION

639. Les actions de coopération nécessitent une coordination amenant à proposer quelques solutions.

I] LA NÉCESSITÉ D'UNE COORDINATION

640. Les actions de coopération internationale sont aujourd'hui nombreuses et variées, en progression constante et évoluant sur les cinq continents, ce développement majeur est à la fois un succès et un enjeu nouveau pour la coopération. Pour bien comprendre les évolutions de la coopération internationale, nous reprendrons quelques schémas présentés lors des troisièmes « assises de la coopération décentralisée »[705]. Lors de ces mêmes assises, il a été mis en évidence qu'en 2001 les communes, les intercommunalités, les départements et les régions ont engagé des actions de coopération à des degrés divers. Les communes et les intercommunalités sont très engagées dans les actions de coopération, elles représentent en quantité les premières intervenants, ceci peut s'expliquer par le nombre très important de communes en France. Toutefois les départements et les régions sont aussi très présents dans la coopération, il faut souligner d'ailleurs que les régions sont celles qui dénombrent par collectivité le plus d'action de coopération. Ainsi en 2001 la région l'Ile de France entreprend 48 actions, le Nord-pas-de-Calais 34, Midi-Pyrénées 22, ou encore le Languedoc-Roussillon 10, ces chiffres sont bien supérieurs au nombre d'actions entreprises par les autres collectivités, lesquelles se situent en générale entre une et dix par collectivité, dans des proportions similaires pour les départements, les intercommunalités et les communes, sauf à quelques exceptions prés[706]. En Europe, les actions de coopération sont mises en œuvre avant tout avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie, la Belgique, le Portugal, la Pologne et la Roumanie, en Afrique, c'est avec le Mali et le Burkina Faso que les actions de coopération sont les plus répandues, enfin on peut souligner le nombre important d'actions avec les États-Unis et le Canada. La coopération internationale en France est entreprise avant tout avec l'Allemagne avec près de 1648 actions, sui-

[705] *L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisièmes assises de la coopération décentralisée, la documentation française.
[706] *L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisièmes assises de la coopération décentralisée, la documentation française, p422 et 423, 426, 429 et 430.

vie de la Grande-Bretagne avec 645 actions, puis de l'Italie et de l'Espagne avec respectivement 378 et 373 actions[707].

641. Cette présentation pose une problématique nouvelle de cohérence et de coordination des actions internationales. Cette question est d'ailleurs abordée lors d'un colloque organisé au Sénat sur la « *coopération décentralisée : Mode d'emploi* » par Monsieur Louis Le Pensec (Sénateur du Finistère et président de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) : *« lorsque je vois la multiplicité des acteurs et la diversité des actions, je suis convaincu qu'il est nécessaire de trouver une régulation adéquate à ce foisonnement d'idées. Toutefois elle semble difficile à mettre en œuvre compte tenu de l'autonomie dont bénéficient les collectivités, c'est-à-dire absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.* »[708] Il propose ensuite la création d'organes régionaux chargés d'une concertation entre les collectivités locales comme le Comité Régional de Concertation pour la Coopération Régionale en Bretagne. Lors du même colloque est abordé la problématique de la multiplicité d'intervenants et du foisonnement d'initiatives difficilement coordonnables. Cet état des lieux pose aux acteurs de la coopération un enjeu de coordination des actions de coopération.

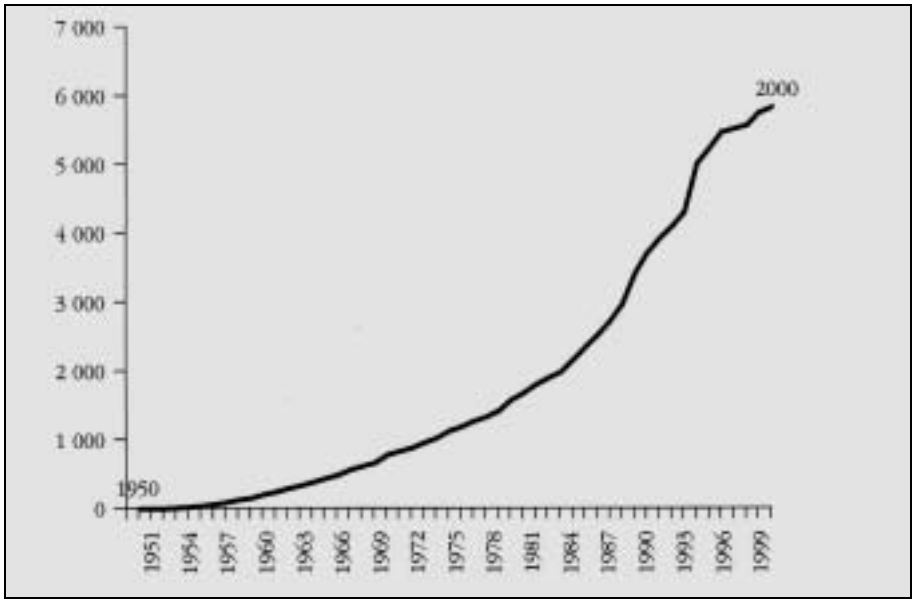
642. La problématique était déjà posée dans un article de Pierre René Lemas de 1990[709] soulignant qu'une meilleure coordination est indispensable pour atteindre plus de cohérence, d'efficacité, et de continuité dans un domaine où l'État et les collectivités territoriales agissent ensemble. Il souligne que cette coordination peut être assurée par le délégué à l'action extérieure des collectivités locales et la commission nationale de la coopération décentralisée.

[707] *L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisièmes assises de la coopération décentralisée, la documentation française, p398.

[708] Voir les Colloques du Sénat, coopération décentralisée : mode d'emploi, colloque organisé sous le haut patronage de M. Ch.Poncelet, et JP. Raffarin, p.45.

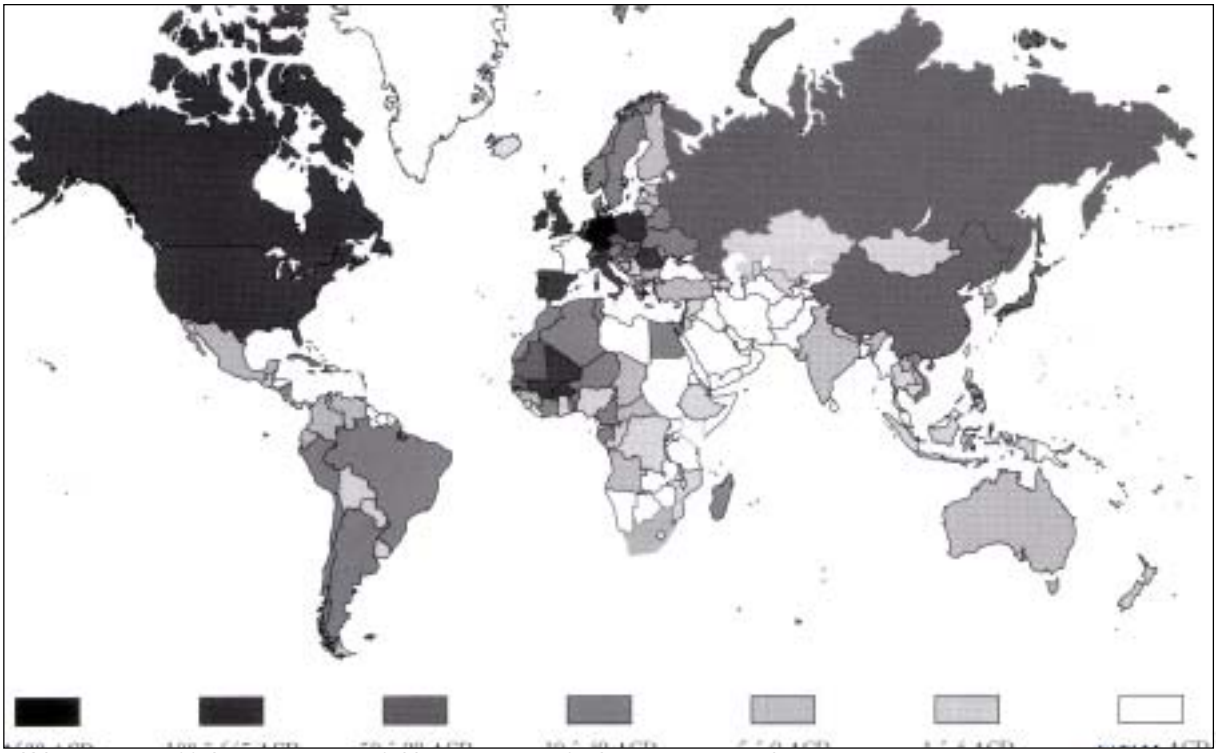
[709] Pierre-René Lemas, *Les collectivités locales au-delà des frontières*, dans l'action extérieure des collectivités territoriales, les cahiers du CNFPT, n°30, avril 1990, p.23.

Graphique 1 : Évolution des actions de coopération décentralisée.



Source : « *L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisièmes assises de la coopération décentralisée, la documentation française ».

Carte 4 : Nombre d'actions de coopération décentralisée selon les pays



1638 actions 100-645 actions 50-99 actions 10-49 actions 5-9 actions 1-4 actions aucune action

Source : « *L'action internationale des collectivités locales, engagements citoyens et mondialisation*, troisièmes assises de la coopération décentralisée, la documentation française ».

II] RÉFLEXIONS SUR LA COORDINATION ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS INTERNATIONALES

643. Il semble que l'enjeu de coordination et de cohérence des actions peut être atteint aussi par le biais d'un cofinancement étatique inspirait du système de programme de coopération européen. Ainsi les crédits non déconcentrés en région attribués par la mission de coopération non-gouvernementale[710] pourraient être octroyés par l'intermédiaire des programmes définissant des zones et des objectifs prioritaires. Les programmes seraient élaborés par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement avec la participation du délégué à l'action extérieure des collectivités locales et de la commission nationale de la coopération internationale. Les programmes pourraient fonctionner sur le principe d'appel à proposition, et les meilleures actions de coopération seraient retenues par la mission de coopération. Ceci créerait une émulation entre les collectivités, renforcerait l'efficacité des actions et la coordination au niveau national. Le modèle peut aussi être mis en place pour les crédits au titre du fonds de solidarité prioritaire[711]. Toutefois ce système réduit considérablement l'autonomie de collectivités territoriales, qui doivent s'inscrire dans un programme pour pouvoir coopérer. Il faut donc, pour préserver l'autonomie des collectivités territoriales, conserver l'ouverture des cofinancements des crédits annuels déconcentrés auprès des préfectures de régions à toutes les propositions des collectivités territoriales. Ils permettent de financer des actions qui ne rentrent pas dans un programme prédéfini et favorisent les initiatives locales en matière de coopération. Enfin il faut rappeler que les collectivités peuvent toujours financer les actions de coopération avec leurs fonds propres sans rechercher des cofinancements.

644. Il est aussi possible d'améliorer la cohérence territoriale de la coopération décentralisée en développant une meilleure information entre collectivités territoriales agissant dans un même pays ou sur une même aire géographique. Ceci peut être réalisé au moyen du réseau diplomatique qui devrait instituer systématiquement dans chaque ambassade un service de la coopération internationale des collectivités territoriales chargé d'informer les collectivités territoriales sur les actions de coopération, et en lien avec le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales et la commission nationale de la coopération décentralisée pour améliorer le recensement des actions.

---

[710] Voir p.286 et s.
[711] Voir p.286 et s.

645. Si la recherche d'une cohérence dans les actions de coopération amène donc à repenser le rôle des acteurs globaux, les enjeux liés à la coopération intra et extra communautaire conduisent pour leur part à redéfinir la place des acteurs spécifiques.

SECTION 2 :
LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS SPÉCIFIQUES AU REGARD DES ENJEUX DE COOPÉRATION

646. Les acteurs spécifiques sont confrontés à deux types de coopération, d'une part, la coopération intracommunautaire recherchant à améliorer la cohésion territoriale, d'autre part, la coopération extracommunautaire voulant aider des pays en voie de développement. Ces enjeux spécifiques doivent amener à adapter le rôle des acteurs spécifiques à ces enjeux.

§1 - L'ENJEU DE COOPÉRATION INTRACOMMUNAUTAIRE

647. L'objectif premier de la coopération internationale est de rechercher une cohésion territoriale entre les régions transfrontalières comme le souligne le préambule de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Elle précise que «*le but de conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et de promouvoir la coopération entre ceux-ci » (…) « Résolu à favoriser autant que possible cette coopération et à contribuer ainsi au progrès économique et social des régions frontalières et à la solidarité qui unit les peuples européens »*[712] Ces extraits du texte phare de la coopération transfrontalière européenne démontrent bien la spécificité des enjeux de la coopération internationale intracommunautaire. Ceci se retrouve aussi dans les traités communautaires qui considèrent que la coopération transfrontalière relève de la politique de cohésion territoriale[713] L'enjeu de la coopération intracommunautaire est donc de rechercher à créer des synergies transfrontalières fondées sur le développement économique urbain et rural, la protection de l'environnement, les infrastructures, l'intégration européenne et la constitution d'eurorégions etc... Ces enjeux spécifiques, qui ont entraîné la construction d'un régime juridique particulier, que nous avons

[712] Voir le préambule de la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980

[713] Voir article 158 du traité instituant la Communauté européenne, et les articles I 14 alinéa 2 c) et III 220 du traité instituant une constitution pour l'Europe.

dénommé en première partie « la coopération sous l'impulsion étatique », entraînent une redéfinition du rôle des acteurs spécifiques pour renforcer la cohérence de l'ensemble. Ainsi les acteurs étatiques devraient mieux prendre en compte la coopération intracommunautaire en confiant au Ministre délégué aux affaires européennes les questions relatives à ce type de coopération. Cette organisation permettrait à ce dernier, avec le délégué à l'action extérieure des collectivités locales, de participer à l'élaboration de programmes de cofinancement de la coopération intracommunautaire. Ces programmes pourraient être gérés par la mission de coopération non-gouvernementale. Cela permettrait d'identifier un responsable étatique de la coopération intracommunautaire, qui jouerait de manière pleine et entière son rôle d'influence dans les institutions européennes en matière de coopération internationale.

648. La coopération intracommunautaire pose un deuxième enjeu lié aux problèmes de péréquation financière entre régions transfrontalières. En effet les régions transfrontalières sont souvent dans des situations économiques inégales, faisant qu'une région frontalière profite fiscalement d'une situation économique au détriment d'une autre région transfrontalière. Ce déséquilibre économique et fiscal renforce à terme les déséquilibres territoriaux. Dès lors dans une logique de cohésion territoriale, il est nécessaire de mettre en place des systèmes de péréquation financière entre régions transfrontalières. Il semble que l'Union européenne soit l'acteur le mieux placé pour mettre en place des mécanismes de péréquation financière entre ces régions, car elle peut établir un système uniforme sur l'ensemble du territoire de l'Union répondant aux problèmes fiscaux transfrontaliers. Ainsi l'Union peut agir au nom de la politique de cohésion territoriale au moyen des règlements communautaires pour prévoir des mécanismes de péréquation financière, qui permettrait de réduire les déséquilibres transfrontaliers.

649. Les enjeux de la coopération extracommunautaire entraînent donc une redéfinition spécifique des acteurs de la coopération comme le fait aussi la coopération extracommunautaire.

§2 - L'ENJEU DE COOPÉRATION EXTRACOMMUNAUTAIRE

650. La coopération extra communautaire a pour objectif principal d'aider les payes en voie de développement. En effet l'Union européenne précise à l'article 177 du traité instituant la communauté européenne que la coopération au développement doit favoriser le développement économique et social durable, l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale, et lutter contre la pauvreté. Ces objectifs sont réduits à un seul dans le projet de « constitution européenne » autour de l'éradication de la pauvreté[714]. La France pour sa part a fixé lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 20 juillet 2004 six objectifs en matière d'aide au développement, qui sont l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne et la protection de l'environnement et de la biodiversité. Ces objectifs se retrouvent dans les domaines de cofinancement de la mission de coopération non-gouvernementale qui sont principalement l'éducation, le développement économique et social, la santé, la culture et la francophonie[715].

651. La coopération extracommunautaire répond donc à des enjeux spécifiques tournés vers les pays du Sud et des coopérations aux résultats très concrets. Ces enjeux doivent être pris en compte par les acteurs en charge de la coopération extracommunautaire pour permettre une meilleure coopération internationale. Ainsi il est possible d'imaginer, sur le modèle déjà proposé pour la coopération intracommunautaire, de confier la coopération extracommunautaire au ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, auprès du ministre des Affaires étrangères. Ce ministre participerait à l'élaboration des programmes de coopération internationale en concertation avec le délégué à l'action extérieure des collectivités locales. Les programmes seraient gérés ensuite par la mission de coopération non-gouvernementale. Ce ministre au cœur des politiques de coopération offrirait aux collectivités territoriales des propositions adéquates aux enjeux de développement des pays du sud.

[714] Article III 316

[715] Voir l'action internationale des collectivités locales, troisièmes assises de la coopération décentralisée, la documentation française, p.417.

Conclusion du chapitre II sur la redéfinition du rôle des acteurs au regard des enjeux de la coopération internationale

652. Les acteurs de la coopération internationale sont confrontés à des enjeux d'organisation et de coopération entraînant une remise en cause de leur fonction traditionnelle. Les enjeux d'organisation concernent la gouvernance locale, et la cohérence des actions, tandis que les enjeux de coopération concernent les questions de coopération intra et extra communautaire. Tous ces enjeux conduisent, d'une part, à redéfinir le rôle du ministère des affaires étrangères en rattachant la coopération intracommunautaire aux affaires européennes et la coopération extracommunautaire au ministre délégué à la coopération et à la francophonie et, d'autre part, à étendre le rôle de délégué à l'action extérieure des collectivités locales et du réseau diplomatique français. Enfin les collectivités locales ne doivent pas hésiter à donner une place à l'État dans les relations entre collectivités territoriales à travers la mise en place de la gouvernance locale fondée sur le contrat.

Conclusion du titre I sur l'enjeu de développement lié au rôle des acteurs de la coopération internationale

653. Les acteurs de la coopération internationale sont apparus multiples et à tous les niveaux institutionnels. L'Union européenne et l'État jouant un rôle financier et d'orientation des actions de coopération internationale, et les collectivités locales jouant un rôle de mise en œuvre des actions de coopération.

654. Cette construction faite de manière empirique se trouve confrontée à des enjeux de gouvernance locale, de coordination des actions et de type de coopération, liés au développement croissant de la coopération et à la construction européenne. Ces enjeux remettent en cause l'organisation institutionnelle de la coopération internationale, qui doit alors s'orienter vers une redéfinition du rôle des acteurs étatiques. Ils doivent prendre en compte les dimensions intra et extra communautaire de la coopération, et accentuer la logique de la gouvernance locale, en facilitant les rapports et la diffusion des informations entre les acteurs locaux. Cette remise à plat de l'organisation institutionnelle de la coopération internationale permettra un développement plus efficace des politiques de coopération. Ainsi après avoir analysé les acteurs de la coopération internationale, il est possible d'entamer les éléments concernant les instruments juridiques de la coopération.

TITRE II :
UN ENJEU DE FONCTIONNEMENT LIÉ AU CHOIX DES INSTRUMENTS JURIDIQUES

655. Le fonctionnement de la coopération internationale dépend des instruments juridiques mis à sa disposition. A l'heure actuelle ces instruments son nombreux et variés, avec chacun des objectifs différents. Certains sont plus tournés vers la coopération intra-européenne, tandis que d'autres sont plus adaptés à la coopération extra-européenne. Cette distinction permet d'analyser les instruments juridiques en recherchant une adéquation entre les domaines d'intervention de la coopération et les instruments juridiques.

656. Ainsi, dans un premier temps, nous analyserons les instruments juridiques adaptés au domaine d'intervention de la coopération internationale intra-européenne et, ensuite, nous nous pencherons sur les instruments juridiques adaptés aux domaines d'intervention de la coopération internationale extra-européenne.

Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales

Chapitre I Les instruments juridiques de la coopération internationale intra-européenne.

Section 1 La souplesse du contrat de coopération intra-européenne

§1) Les contrats relevant du régime juridique de la coopération sous l'impulsion étatique
I) les contrats de coopération relevant du traité de Rome
II) Les contrats de coopération relevant du traité de Bayonne
III Les contrats de coopération relevant du traité de Karlsruhe
IV) Les contrats de coopération relevant du traité franco-belge

§2) Les contrats relevant du régime juridique de la coopération sous l'impulsion locale

I) Les contrats de coopération relevant du régime juridique de la convention-cadre européenne sur la coopé ration transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.
II) Les contrats de coopération intracommunautaire relevant du régime juridique de l'article L1115-1 du CGCT.
A) Le régime juridique de l'article L1115-1
B) La spécificité des contrats de jumelage.

Section 2 la diversité des structures françaises et européennes de coopération internationale intra-européenne

§1) L'association: un instrument de dialogue entre collectivités territoriales

I) l'association
A) L'association de droit français
B) Le projet d'association européenne
II) la communauté de travail

§2) Les instruments au service des coopérations économiques

I) Les sociétés d'économie mixte locale de coopération internationale
II) le groupement européen d'intervention économique

§3) Les instruments de gestion des projets et programmes de coopération

I) Le groupement d'intérêt public de coopération intra-européenne : un instrument mal adapté aux enjeux de la coopération
A) Le GIP de coopération intra-européenne pour les projets et programmes internationaux.
B) Le GIP de coopération intra-européenne pour le développement social urbain.
II) Du groupement local de coopération transfrontalière au district européen : Des outils spécifiquement transfrontaliers
A) Le groupement local de coopération transfrontalier. (GLCT)
B) Le création du district européen, entre GLCT et syndicat mixte ouvert, un instrument au service des projets de coopération.
III) Le projet de groupement européen de coopération transfrontalière : un outil d'avenir de la coopération intra-européenne pour la gestion des projets de coopération.

§4) De l'eurorégion à l'eurodistrict : un instrument transfrontalier à la recherche d'une identité régionale commune

I) L'Eurorégion
II) L'Eurodistrict

§5) La participation des collectivités territoriales françaises à des organismes de droit étranger

Conclusion sur les instruments spécifiques de la coopération intra-européenne

Section III La confrontation des instruments juridiques aux domaines d'intervention de la coopération intra-européenne

§1) La coopération culturelle et touristique
§2) La coopération économique
§3) Les transports collectifs
§4) L'urbanisme et l'aménagement du territoire
§5) La gestion de l'environnement
§6) la coopération sanitaire et médico-sociale

CHAPITRE I :
LES INSTRUMENTS JURIDIQUES
DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE INTRA-EUROPÉENNE

657. Dans le cadre de la coopération internationale intra-européenne de nombreux instruments juridiques ont été mis à la disposition des collectivités territoriales. La plupart de ces outils relèvent du droit interne, toutefois certains appartiennent au droit communautaire. Ces derniers se révèlent adaptés sur certains points, mais nécessitent sur d'autres des adaptations à la coopération intra-européenne. Ils connaissent, en outre, un essor nouveau à travers le futur groupement européen de coopération transfrontalière.

658. La multitude des instruments existants amène une nouvelle problématique liée au choix adapté de l'outil à l'action envisagée. En effet ce choix reste difficile devant les divers avantages et inconvénients de chaque instrument juridique, chacun construit dans une logique propre sera plus ou moins en adéquation avec le domaine de l'action de coopération internationale.

659. Devant cette difficulté il est intéressant d'étudier, dans un premier temps, d'une manière neutre la multitude des instruments juridiques en distinguant, le contrat, des instruments juridiques plus complexes, pour ensuite, confronter les conclusions obtenues aux divers domaines de la coopération intra-européenne. Ceci permettra de mettre en lumière les instruments juridiques au regard des domaines d'action de la coopération.

SECTION 1 :
LA SOUPLESSE DU CONTRAT DE COOPÉRATION INTRACOMMUNAUTAIRE

660. Le contrat de coopération intra-européenne est un outil juridique très utilisé en matière de coopération car il est à la fois simple d'utilisation et souple dans sa mise en œuvre. L'étude du contrat de coopération intra-européenne, déjà étudié de manière approfondie dans la première partie, cherchera ici à présenter au regard du droit positif le régime juridique du contrat tel qu'il existe dans les relations intra-européenne, tout en s'appuyant sur les éléments déjà mis en évidence. Ainsi le régime juridique du contrat de coopération intra-

européenne revêt plusieurs formes en relevant soit de la coopération sous l'impulsion étatique, soit de la coopération sous l'impulsion locale.

§1 - LES CONTRATS RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE

661. Les contrats relevant du régime juridique de la coopération sous l'impulsion étatique sont les contrats passés entre deux collectivités locales en vertu des traités de coopération issus de la convention-cadre de Madrid. En d'autres termes il s'agit des contrats de coopération passés sous l'empire des traités de Rome, Bayonne, Karlsruhe ou Franco-Belge. Chacun de ces traités instaure un régime juridique spécifique des contrats de coopération que nous allons étudier successivement.

I] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ DE ROME

662. L'analyse des contrats de coopération relevant du traité de Rome comprend, d'une part, l'étude du champ d'application des contrats et, d'autre part, la mise en perspective du régime juridique des contrats.
663. Le traité de Rome concerne[716], pour la partie française la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes et leurs groupements situés sur les territoires des régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur, ainsi que ces deux régions. Pour la partie italienne, le traité concerne les collectivités[717] situées sur les territoires du Val d'Aoste, du Piémont, de Ligurie, et de la Sardaigne.
664. Toutes ces collectivités peuvent passer des conventions dans des domaines limités. Il s'agit notamment du développement urbain et régional, des transports et des communications; de l'énergie, de la protection de l'environnement; du traitement des déchets, de la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration, de l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée, de la formation, de l'orientation et de la reconversion professionnelle, de l'hygiène et la santé, de la culture et du sport, de l'assistance mutuelle en cas de catastrophes et de sinistres, du développement

[716] Article 2 de l'accord de Rome du 26 novembre 1993.
[717] Il s'agit des régions, provinces, les communes, les communautés de montagne, les coopératives de provinces situées à 25 kilomètres de la frontière.

économique et social, de l'amélioration des structures agraires, et du tourisme. Ces domaines peuvent être modifiés par un échange de notes entre les Parties contractantes.

665. Les contrats passés dans le cadre du traité de Rome sont soumis à un régime juridique particulier, proche sur certains points du régime de droit commun de l'article L1115-1 du CGCT. Tout d'abord ces conventions doivent respecter le droit national et les engagements internationaux de chacune des parties contractantes et les compétences des collectivités locales[718]. De plus ces accords doivent définir le droit applicable auxdits accords qui est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'État dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales[719]

666. Les conventions doivent aussi respecter les procédures prévues par le droit interne de chacune des parties contractantes et doivent être compatibles avec les conventions de coopération transfrontalière antérieures ou futures dépendant d'un autre régime juridique. Enfin ces conventions n'engagent pas les États signataires (France/Italie) et ne peuvent pas affecter les facultés des États signataires de conclure ultérieurement des accords concernant la coopération transfrontalière[720].

II] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ DE BAYONNE

667. Le traité de Bayonne du 10 mars 1995 prévoit aussi un champ d'application et un régime spécifique des contrats de coopération. Le traité de Bayonne s'applique aux collectivités territoriales d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, ainsi qu'à leurs groupements, et aux collectivités du Pays-Basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne, ainsi qu'à leurs groupements[721] tels que les « Comarcas », les « Areas Metropolitanas » (Zones métropolitaines), et les « Mancomunidades de Municipios » (Union de

[718] Article 3 du traité de Rome.
[719] Article 6 du traité de Rome.
[720] Article 4 et 5 du traité de Rome.
[721] La loi espagnole n°7 du 2 avril 1985 sur les bases du régime local a, par ailleurs, établi une liste et une classification des collectivités locales en distinguant celles dont l'existence résulte d'un impératif constitutionnel et celles dont l'institution est laissée à l'initiative des Communautés autonomes. Les collectivités locales à caractère obligatoire sont la commune, la province ainsi que l'île dans les archipels des Baléares et des Canaries.
Les collectivités dont l'existence est facultative sont : les collectivités infracommunales (qui reçoivent divers noms en fonction des régions espagnoles, comme concejos, anejos, parroquias, anteigleias, pedanías...) les "comarcas" ou entités qui regroupent plusieurs communes dans une même province, les zones métropolitaines, et les syndicats de communes (asosicaciones y mancomunidades de municipios). La distinction effectuée entre entités locales obligatoires et facultatives a son importance puisque ce sont les lois des Communautés autonomes qui devront, dans chaque cas, définir les pouvoirs qui leur seront applicables.

communes)[722]. Les contrats de coopération sont limités au domaine de compétence des collectivités territoriales.

668. La conclusion des conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales constitue le moyen de coopération transfrontalière dans le cadre du présent traité. Ces conventions sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie par le droit interne de l'État dont elles relèvent. Ces conventions ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions. Ne peuvent faire l'objet de convention ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation, ni les attributions que les collectivités territoriales ou leurs autorités exercent en tant qu'agent de l'État pour la France, ou pour l'Espagne[723]. Ces conventions définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent qui est celui de l'un des États. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de l'État dont le droit a été choisi. Enfin les conventions n'engagent que les collectivités territoriales signataires, les États ne sont d'aucune manière engagés par les conséquences des obligations contenues dans les conventions conclues entre les collectivités territoriales ou par la mise en oeuvre de ces conventions[724].

669. Lorsque des conventions prévoient la passation de contrats publics, en particulier des marchés publics, ceux-ci sont passés et exécutés dans le droit de l'État applicable à la collectivité territoriale, et elle en assume la responsabilité. Les collectivités mentionnent dans la convention les obligations qui leur sont imposées par leur droit interne et les procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises en fonction de l'opération. Les collectivités prennent, sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces contrats ou marchés publics, des mesures utiles pour permettre à chacune d'entre elles de respecter ses obligations dans les matières prévues ci-dessus[725].

670. La responsabilité des collectivités territoriales, lors de l'exécution du contrat, est engagée dans la limite de leur participation financière ou, à défaut, du bénéfice qu'elles ont tiré de cette coopération. Les conventions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder dix ans. A l'exception de celles ayant pour objet la création ou la gestion d'un équipement, dont la durée peut être égale à celui de l'amortissement de cet équipement. Ces conven-

[722] Article 2 du traité de Bayonne.
[723] Voir article 3 du traité de Bayonne.
[724] Voir article 4 du traité de Bayonne.
[725] Voir article 8 du traité de Bayonne.

tions sont renouvelables par décision expresse de leurs signataires. Enfin les conventions contraires au présent traité sont nulles[726].

III] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ DE KARLSRUHE

671. Le traité de Karlsruhe prévoit la mise en place de convention de coopération entre certaines collectivités et prévoit un régime spécifique pour ces conventions.

672. Elles peuvent être passées entre les collectivités territoriales de l'Allemagne, de la France, du Luxembourg, et de la Suisse[727]. En Allemagne sont concernés le länder de Bade-Wurtemberg ses communes, ses « Landkreise[728] » ; l'application est étendue par décret aux groupements régionaux[729], le Länder de Rhénanie-Palatinat ses communes, ses « verbandsgemeinden[730] », ses «Landkreise », au « Bezirksverband Pfalz », et étendue par décret aux communautés régionales de programmation[731], à la Sarre, à ses communes, ses « Landkreise », au « Stadtverband Saarbrucken[732] », ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes. En France sont concernés la région Alsace, la région Lorraine, et les communes, départements et groupements situés sur lesdites régions et l'application est étendue, depuis un décret de 2004, aux régions de Franche-Comté et de Rhône-Alpes et aux collectivités et groupements situés sur leurs territoires[733]. Au Luxembourg l'accord est applicable aux communes, aux syndicats de communes, et

[726] Voir article 9 et 10 du traité de Bayonne.
[727] Article 2 du traité de Karlsruhe.
[728] Les Landkreise, ou éventuellement Stadkreise, ont une double mission. D'une part, l'administration du Kreis, le Landratsamt, constitue le niveau administratif inférieur, et en tant que tel, c'est une administration étatique. D'autre part, ce sont des collectivités locales. Les Landkreise exercent, sous leur propre responsabilité, toutes les compétences qui ne sont pas du ressort des communes qui en font partie. Leur position s'est considérablement renforcée, puisqu'ils sont davantage en mesure d'assurer les missions coûteuses et complexes que les communes. Cette double compétence s'enracine dans la tradition, mais garde aujourd'hui encore tout son sens, car elle rend possible une administration efficace et met en relation les administrations étatiques et régionales du Kreis.
[729] Décret n° 2003-43 du 9 janvier 2003 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 aux groupements régionaux du Land de Bade-Wurtemberg et aux communautés régionales de programmation du Land de Rhénanie-Palatinat, signées à Berlin les 16 novembre 2001, 7 décembre 2001, 23 mai 2002, 24 juin 2002 et à Luxembourg le 12 avril 2002 (1), NOR:MAEJ0230062D
J.O n° 13 du 16 janvier 2003 page 911
[730] Entité comparable aux communautés de communes en France
[731] Voir infra Décret n° 2003-43 du 9 janvier 2003.
[732] Comparable à une communauté d'agglomération
[733] Décret n° 2004-956 du 2 septembre 2004 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux aux régions de Franche-Comté et Rhône-Alpes, faites les 24 novembre 2003, 30 janvier, 2 avril et 29 juin 2004 (1), NOR: MAEJ0430075D, J.O n° 210 du 9 septembre 2004 page 15882.

aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux. En Suisse sont concernés le Canton de Soleure, les communes et districts situés sur le territoire, le Canton de Bâle Ville et les communes situées sur le territoire, le Canton du Jura et les communes, les districts ainsi que les groupements et les établissements publics juridiquement autonomes situés sur le territoire, l'application est étendue par décret au Canton Suisse de Schaffhouse et ses communes[734]. L'accord de Karlsruhe a été étendu ces dernières années pour permettre de répondre aux besoins de coopération de la Suisse avec la France et l'Allemagne.

673. Les conventions, passées dans le cadre de l'accord de Karlsruhe, doivent être relatives à des projets de coopération transfrontalière dans le cadre de leurs compétences communes et sans contrevenir à la politique étrangère et aux engagements internationaux des États[735]. Ces conventions, conclues par écrit dans chaque langue, ont pour objet de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Chaque collectivité territoriale ou organisme public local concluant une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne. De la même manière, les actes que prennent chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en oeuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et aux contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable. La convention de coopération prévoit la durée pour laquelle elle est conclue et contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération. La responsabilité des collectivités est déterminée par une disposition déterminant les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers. Ces conventions définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent, qui est celui de l'une des parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la partie dont le droit a été élu.

674. En outre les conventions de coopération peuvent prévoir des modalités de mandatement entre collectivités. En effet une convention peut disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local peut accomplir des tâches incombant à une autre collectivité

[734] décret n° 2003-649 du 9 juillet 2003 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 au canton suisse de Schaffhouse, signées les 3 juin, 5 juillet, 22 juillet, 9 septembre et 7 octobre 2002, NOR: MAEJ0330056D, J.O n° 163 du 17 juillet 2003 page 12097 et la lettre de l'ambassade de Suisse du 3 juin 2002

[735] Article 2 et 3 du traité de Karlsruhe

territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction. Les conventions peuvent aussi mettre en place une concession ou une délégation de service public au profit d'une autre collectivité concernée par le traité, ceci dans le respect des législations internes. Enfin lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celles-ci sont soumises au droit de l'État applicable à la collectivité territoriale. Lorsque des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres États participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention doit mentionner les obligations qui sont faites en matière de procédures relatives à la publicité et de mise en concurrence à chaque collectivité territoriale ou organisme public local participant en fonction de sa nature et de son coût. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes les mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics. Les conventions de coopération ne peuvent pas porter sur les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'État, sur les pouvoirs de police ou sur les pouvoirs de réglementation. La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier ni le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont partis. Lorsqu'une convention de coopération est déclarée nulle par l'une des parties concernées conformément à son droit interne, les autres parties concernées en sont informées sans délai. La responsabilité des États n'est pas engagée par les conventions de coopération[736].

[736] Article 3 à 8 du traité de Karlsruhe

IV] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ FRANCO-BELGE

675. L'accord franco-Belge, comme les autres accords déjà présentés, a un champ d'application limité, et instaure un régime spécifique des contrats de coopération.

676. Le traité franco-belge s'applique aux collectivités territoriales et organismes publics locaux des deux pays. Pour la partie Belge, l'accord concerne le territoire de la Région flamande, le territoire de la région wallonne, et le territoire belge. Sur le territoire flamand sont concernés les provinces, les communes, les structures de coopération intercommunale, les régies provinciales et communales autonomes, les centres publics d'aide sociale; les associations fondées par un centre public d'aide sociale et les polders et wateringues. Sur le territoire de la Région wallonne, l'accord concerne les provinces, les communes, les intercommunales, les régies provinciales et communales autonomes; les centres publics d'aide sociale et les associations fondées par un centre public d'aide sociale. Enfin sur l'ensemble du territoire belge le traité s'applique aux structures publiques de coopération intercommunale excédant les limites territoriales des Régions. En France les collectivités soumises au traité sont la région Champagne-Ardenne, la région Lorraine, la région Nord-Pas-de-Calais et à la région Picardie, ainsi que les communes, départements, groupements et établissements publics[737] compris sur le territoire desdites régions. L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions doivent rester dans les domaines des compétences communes détenus par les collectivités territoriales des deux États.

677. Les collectivités doivent respecter préalablement à son engagement les procédures et les contrôles de droit interne et de la même manière, les actes qui découlent des conventions sont soumis aux procédures de contrôle de droit interne. Rédigées par écrit dans la langue de chacune des parties, les conventions précisent la durée pour lesquelles elles sont conclues et prévoient une disposition sur les conditions à remplir pour mettre fin à la coopération. La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent, qui est celui de l'un des États. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de l'État dont le droit a été choisi. De plus la convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics

[737] article 2 du traité Franco-Belge.

locaux vis-à-vis des tiers[738]. Le traité franco-belge prévoit aussi des dispositions sur le mandatement, la délégation et la concession de service public similaire à celle du traité de Karlsruhe. [739].

678. Les conventions ne peuvent pas porter sur les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'État ou, en Belgique, en tant qu'agent de l'État fédéral, de la Région ou de la Communauté ou sur les pouvoirs de réglementation et de police. La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties. Les États ne sont pas engagés par les conventions de coopération[740].

679. Ces règles sont similaires au régime juridique des règles du traité de Karlsruhe, ainsi semble se dégager un corps de règles constituant un modèle régissant les principes des conventions de coopération transfrontalière.

680. Les contrats de coopération relevant du régime juridique de la coopération sous l'impulsion étatique sont définis de manière pragmatique en fonction des territoires et des traités internationaux. Ce régime a la spécificité d'être défini par un accord international. Toutefois, il apparaît de grande similitude, entre les régimes des quatre traités internationaux et le régime de la coopération sous l'impulsion locale.

§2 - LES CONTRATS RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE

681. La première partie de la thèse concernant la coopération sous l'impulsion locale a mis en exergue deux régimes juridiques permettant de passer des contrats[741]. En effet ces conventions peuvent être passées soit en vertu de la convention-cadre de Madrid de 1980 au moyen des arrangements administratifs entre collectivités territoriales, soit en vertu de l'article L1115-1 du CGCT issu de la loi de 1992. Le régime juridique de la convention de Madrid, qui existe toujours en droit positif, a aujourd'hui peu d'intérêt pratique au regard de la loi de 1992, qui offre les mêmes possibilités que le texte de 1980. Malgré la désuétude des arrangements entre collectivités, ce régime juridique reste toutefois d'actualité au regard des modèles de contrats annexés à la convention.

[738] Article 4 du traité Franco-Belge.
[739] Article 5 et 6 du traité Franco-Belge
[740] Article 4 et 7 du traité Franco-Belge.
[741] Voir p.85 et 88 s.

682. Ainsi les contrats sous l'impulsion locale peuvent s'inspirer du régime juridique de la convention de Madrid, mais ils relèvent en général du régime juridique de la loi de 1992.

I] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU AUTORITÉS TERRITORIALES

683. La convention-cadre prévoit un régime juridique incomplet des arrangements administratifs, avec un champ limité des contrats, et sans aborder toutes les questions relatives aux conséquences juridiques.

684. En effet les contrats de coopération relevant de la convention-cadre ont un champ d'action très limité. L'article 3 de la convention-cadre précise que seules les collectivités et autorités territoriales transfrontalières relevant des États signataires de la convention peuvent passer directement des « arrangements »,[742] sans la conclusion préalable d'un accord interétatique. Ils peuvent avoir pour objet une simple concertation ou au contraire rechercher un rapport plus important à travers la mise en place de prestations de services comme le souligne les exemples d'arrangements administratifs annexés à la convention sous la dénomination de schémas de contrats. Seulement cinq schémas peuvent être passés sans accord interétatique préalable. Dès lors la reconnaissance par la convention-cadre d'un droit de contracter directement entre collectivités étrangères reste très limitée.

685. Les schémas 2.1 et 2.2 constituent des modèles de concertation transfrontalière fondés sur la concertation et la coordination des politiques publiques[743]. Le rapport explicatif[744] précise, à propos de ces accords, qu'il s'agit «*de relations visant à l'information et à la consultation réciproques ou encore à la coordination d'actions qui restent de la compétence exclusive de chacune des autorités intéressées, de tels «groupes d'échanges» ont un caractère très peu formel n'exigeant pas de bases juridiques particulières. II s'agit là de la forme première et la moins élaborée de la coopération transfrontalière ».*

686. Les schémas 2.3, 2.4, et 2.5 concernent des relations fondées sur une véritable coopération. Les modèles 2.4 et 2.5 ont pour objet la fourniture et la prestation des services entre

[742] Voir p.85 et s, et article 2 et 3 de la convention cadre, le commentaire de l'article 3 dans le rapport explicatif de la convention cadre et l'article de E.Decaux, *la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, dans RGDIP, 1984, p.607.

[743] Voir schémas d'accords 2.1 et 2.1 et C. Noizet, La coopération décentralisée et le développement local les instruments juridiques, Thèse, L'Harmattan, p.67 et 68.

[744] Voir l'annexe du Rapport explicatif de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

collectivités frontalières. Le schéma 2.4 est un contrat type de droit privé, tandis que le schéma 2.5 est un contrat type de droit public. Ces contrats peuvent être passés directement par les collectivités territoriales, sauf si le droit interne interdit de franchir la frontière aux contrats de prestations de services des personnes publiques et marchés publics[745]. Il semble que le droit français ne pose pas d'interdiction à propos de ces contrats. Les collectivités territoriales françaises peuvent donc passer ce type d'accord. Enfin le modèle 2.3[746] prévoit la création d'association transfrontalière de droit privé, ces associations peuvent être créées sans accord interétatique préalable sauf si le droit interne d'un État interdit la participation d'une collectivités à une association étrangère. Au regard de la loi de 1901 rien ne semble interdire la participation d'une collectivité étrangère à une association française, par conséquent ce type d'accord est accessible aux collectivités territoriales françaises.

687. Ces exemples d'accords démontrent la faible portée des arrangements administratifs qui se limitent à des domaines restreints, de plus la convention-cadre ne prévoit pas de véritable régime juridique pour ce type d'accord. En effet elle précise simplement que les arrangements sont conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque partie contractante en matière de relations internationales et de l'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités territoriales[747]. D'autres dispositions précises que les États doivent rechercher les solutions juridiques aux problèmes posés par la coopération et que les États doivent informer les collectivités du droit en la matière[748]. Il semble que ces obligations constituent le seul moyen pour répondre au problème du régime juridique des contrats de coopération relevant de la convention-cadre de Madrid.

688. Le régime juridique des conventions de coopération prévu par la convention-cadre de Madrid semble donc peu élaboré et son champ d'application reste restreint. Bien qu'elles ont le mérite d'être pour l'époque une véritable avancée pour la coopération intracommunautaire, elles n'étaient pas à la hauteur des enjeux de la coopération. Ceci a par conséquent nécessité l'élaboration d'une loi en la matière.

[745] Voir les schémas 2.4 et 2.5 et C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local les instruments juridiques, Thèse, L'Harmattan, p.70, 71 et 72.
[746] Voir schéma 2.3 en annexe de la convention cadre de Madrid.
[747] Alinéa 5 de l'article 3 de la convention-cadre de Madrid.
[748] Article 4, 5, 6 et 7 de la convention cadre de Madrid.

II] LES CONTRATS DE COOPÉRATION INTRACOMMUNAUTAIRE RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE L'ARTICLE L1115-1 DU CGCT

689. Les contrats de coopération intracommunautaire peuvent être passés sur le fondement de l'article L1115-1 du CGCT. Le régime juridique de ce contrat, qui a déjà été étudié de manière approfondie dans la première partie, sera simplement rappelé pour mémoire. En revanche cette partie insistera, d'une part, sur les éléments de comparaison avec les deux autres régimes juridiques présentés et le protocole n°2 de la convention-cadre et, d'autre part, sur la spécificité du contrat de jumelage.

A] Le régime juridique de l'article L1115-1

690. L'article L1115-1 précise 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'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions.* » Cet article consacre un droit de contracter avec des collectivités étrangères et indirectement la notion d'intérêt local extraterritorial[749]. Ce droit est encadré, il est limité par l'État-Nation, la loi et le droit des collectivités territoriales comme nous l'avons souligné dans la première partie[750]. Ces contrats sont de droit interne public, soumis au contrôle de légalité. En principe ils élisent le droit applicable aux contrats. En cas de contentieux certains éléments du régime juridique restent indéterminés[751]. Le régime juridique de l'article L1115-1 s'applique autant à la coopération intra-européenne, qu'extra-européenne, il sera analysé ici sous l'angle intra-européen par comparaison aux régimes des contrats issus des traités interétatiques et au protocole n°2 de la convention cadre.

691. D'une part, l'article L1115-1 permet à toutes les collectivités et à leurs groupements d'entreprendre des actions de coopération intra-européenne, alors que les contrats relevant

[749] Voir p.158 et s et p.184.
[750] Voir p.180 et s.
[751] Voir p.258 et.s.

des traités internationaux ou de la convention-cadre ne peuvent être passés que par certaines collectivités frontalières. De plus le champ de l'article L1115-1 est plus large que le champ des arrangements administratifs, en revanche au regard des traités internationaux, il peut être plus restreint comme plus large, étant donné que chaque traité détermine de manière variable le champ des contrats de coopération, certains traités offrent un champ plus large, alors que d'autres offrent un champ moins large[752]. Le régime juridique de l'article L1115-1 a donc un intérêt certain pour les contrats de coopération des collectivités territoriales, car il offre des perspectives importantes de développement de la coopération intra-européenne sur tout le territoire national. Il permet aussi à toutes les collectivités territoriales d'accéder aux cofinancements européens et étatiques et ainsi de renforcer la cohésion territoriale de l'Union européenne[753].

692. D'autre part, il faut souligner que le protocole n°2 de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération internationale (pas ratifié par la France) modifie considérablement le régime juridique de la coopération sous l'impulsion étatique. En effet, il ouvre cette coopération à toutes les collectivités du continent européen, qu'elles soient frontalières ou éloignées géographiquement. Pour cela il introduit le concept de coopération interterritoriale fondé sur l'absence de contiguïté territoriale entre collectivités et introduit également le droit des collectivités à passer des accords. Ces accords doivent être conclus dans le cadre des compétences des collectivités; selon la procédure prévue par les statuts des collectivités, dans le respect des engagements internationaux, et conformément à la législation nationale. De plus le protocole n° 2 rebaptise dans la convention-cadre de 1980 le terme de « coopération transfrontalière » en coopération interterritoriale[754]. Ces innovations amènent plusieurs remarques au regard de l'article L1115-1. D'une part, il modifie considérablement le régime de la coopération sous l'impulsion étatique, en supprimant le principe de contiguïté géographique, ainsi il permettrait de mettre en place des accords interétatiques dans le cadre de la convention-cadre au sein de l'Europe entre des États non frontaliers. D'autre part, il donne une nouvelle dimension aux arrangements entre collectivités, qui ne sont plus limités aux collectivités frontalières et consacre enfin un véritable droit à coopérer[755]. Toutefois ces apports restent relatifs au regard du droit positif français actuel. En effet la

[752] Voir p.139 et s
[753] Voir p.292 et s.
[754] Article 1, 2, 3, 4, 5 du protocole n°2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatifs à la coopération interterritoriale ; et le rapport explicatif du protocole.
[755]Voir p.112 et s.

France peut à l'heure actuelle déjà passer des traités internationaux en dehors de la convention-cadre en matière de coopération internationale avec des pays éloignés géographiquement[756], dès lors l'apport du protocole n° 2 ne bouleverse pas l'état du droit en la matière, mais donne simplement une impulsion nouvelle aux accords interétatiques européens. De plus l'ouverture des accords de coopération aux collectivités non-frontalières est déjà garantie par l'article L1115-1 du CGCT, dès lors le protocole n° 2 alignera les deux régimes juridiques, mais ne modifiera pas non plus l'état du droit actuel. Enfin la notion de droit à coopérer est aussi inscrite dans la charte de l'autonomie locale, qui est en cours de ratification[757], par conséquent le protocole n° 2 ne fera que conforter l'existence d'un droit déjà reconnu. Ainsi il apparaît que la ratification par la France du protocole n° 2 ne bouleversera pas l'état du droit actuel, mais pourra démontrer la volonté politique de la France à faire progresser la coopération intra-européenne et introduire dans le droit interne des textes de références communs avec les autres États européens. La ratification de ce texte par la France aura finalement des conséquences plus politiques que juridiques.

693. Le régime juridique de l'article L1115-1, comme les autres régimes juridiques déjà étudiés, permettent de passer des contrats de coopération de toute nature, ils ne correspondent pas à un type de contrat spécifique, mais au contraire ils sont des instruments juridiques au service de la diversité des besoins de la coopération. Ils peuvent mettre en œuvre des rapports de concertations, d'échanges, de formations, être un moyen d'établir des règles de coopération, d'agir dans le domaine économique, social etc…Tous ces contrats ne semblent pas appartenir à une catégorie spécifique, à l'exception peut-être des jumelages déjà évoqués dans la première partie[758].

B] La spécificité des contrats de jumelage de cohésion territoriale

694. La définition du contrat de jumelage, qui a été étudié de manière précise dans la thèse de César Noizet, peut s'entendre comme un contrat entre des communes d'États différents ayant pour objectif de créer ou développer des relations d'amitiés entre les peuples à travers la mise en place d'une (ou des) action(s) de coopération[759]. Le contrat de jumelage est utilisé dans plusieurs contextes différents, soit dans une relation Nord/Nord recher-

[756] Voir p.70.
[757] Projet de loi n°92 autorisant la ratification de la charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, n° 92 (2004-2005), déposé au Sénat le 1er décembre 2004
[758] Voir p.38.
[759] César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattant, p.165 et s.

chant d'abord et avant tout, dans un rapport souvent égalitaire, les échanges économiques, universitaires ou culturels, et plus spécifiquement en Europe le rapprochement des peuples. Soit dans une relation Nord/Sud ayant pour objectif d'apporter une aide au développement du nord vers le sud. Le premier type de jumelage peut se définir en Europe comme des « jumelages de cohésion territoriale », alors que les seconds apparaissent plutôt comme des « jumelages d'aide au développement ». Seules les jumelages de cohésion territoriale seront abordés dans le cadre des contrats de coopération intra-européenne.

695. Les contrats de jumelage en Europe ont joué un rôle considérable dans le développement de la coopération internationale puisqu'ils sont à l'origine des premières relations internationales des collectivités territoriales. Ces contrats sont apparus dans les années cinquante, et avaient pour ambition de réconcilier les peuples européens et notamment franco-allemands. En effet entre 1950 et 1970, plus de 1500 communes françaises se sont jumelés avec des villes allemandes[760]. Ces contrats, qui s'apparentaient à des « jumelage réconciliation » selon l'expression de Bernard Stasi[761] ont contribué à créer un climat favorable pour les premiers pas vers la construction européenne. Ces jumelages ont été précédés en Europe dans le contexte de guerre froide par un deuxième type de jumelage avec les villes situées derrière le rideau de fer, que B. Stasi appelle « jumelage compréhension ». Ces jumelages ont fonctionné difficilement, mais restaient une fenêtre de dialogue entre l'Est et l'Ouest[762]. Ces jumelages n'ont plus lieu d'être à l'heure actuelle, ils sont remplacés par des jumelages d'aide à la transition démocratique, économique et à l'intégration européenne[763].

696. Les « jumelages réconciliation puis compréhension » ont connu une histoire juridique un peu particulière comme nous l'avons déjà soulignée dans la première partie. En effet les premiers jumelages sont contractés sans cadre juridique spécifique, puis un décret du 24 janvier 1956, modifié par un décret du 23 juin 1956, instaure une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, et considère que les jumelages sont destinés *soit à officialiser des rapports déjà existants entre une ville française et une ville étrangère, soit à établir une situation nouvelle en créant les liens entre*

---

[760] L'action internationale des collectivités locales, engagement citoyen et mondialisation, troisièmes assis de la coopération décentralisée, la documentation française, p.399.

[761] Bernard Stasi, L'essor des relations extérieures des collectivités locales, dans le colloque Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, 1988, p.75.

[762] Bernard Stasi, L'essor des relations extérieures des collectivités locales, dans le colloque Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, 1988, p.75.

[763] Christian Autexier, l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen, dans Dalloz administration locale, 4408-9.

une ville française et une ville étrangère[764]. Ce texte, très contesté à l'époque[765], est très

[764] Décret du 24 janvier 1956, JORF du 26 janvier 1956, p.965, modifié par le décret n°56-657 du 23 juin 1956, JORF 6 juillet 1956.

[765]Voir l'étude très précise d'Antoine Vion, Journée d'études AFSP/Groupe Local et politique, IEP de Rennes/CRAP, 8 février 2002, Les jumelages ou la commune libre : invention d'une tradition et mobilisations pour un droit (1951-1956), extrait: « *De 1951 à 1955, les relations interinstitutionnelles relatives aux jumelages étaient en effet restées juridiquement indéfinies. A partir de 1955, des controverses juridiques se développent quant à la légitimité d'un contrôle de l'État sur les activités de jumelages. L'issue des débats sur la C.E.D. et les initiatives du Monde Bilingue incitent le Ministre de l'Intérieur du gouvernement Faure, Maurice Bourgès Maunoury, à demander aux préfets des renseignements complets sur les jumelages. Devant la faiblesse du nombre de réponses des maires aux préfectures, le ministère évalue à l'automne 1955 les dispositions nécessaires à une meilleure maîtrise de l'information sur les jumelages. Par un décret du 24 janvier 1956 pris par Edgard Faure dans la période d'expédition des affaires courantes qui fait suite aux élections législatives, le gouvernement institue une commission chargée de « coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal et de donner un avis sur toutes les questions que pose l'étude des problèmes communaux sur le plan international » L'article 2 dispose que les maires ont désormais l'obligation de déclarer tout projet de jumelage au préfet, qui saisira ladite commission. L'initiative vise à mieux coordonner ces activités pour éviter la multiplication des malentendus entre maires dans la prise de contacts avec les villes étrangères. Elle remet ainsi dans le jeu les administrations ministérielles - fortement représentées dans la commission (Intérieur, Affaires Étrangères, Éducation Nationale, Jeunesse et Sports) auprès des responsables des organisations d'élus locaux - et les préfets par le biais de la procédure administrative de déclaration. Le texte soulève les protestations des représentants des organisations d'élus locaux, qui y voient une atteinte à leur autonomie et à ce qu'ils considèrent comme une liberté communale. Ces protestations s'inscrivent dans un contexte de conflits répétés entre les maires et l'administration centrale, notamment dans le cadre des congrès annuels de l'Association des Maires de France, sur la question de la tutelle exercée par les préfets. Les responsables des organisations expriment ainsi au cours des mois qui suivent la publication du décret Faure de nombreuses réserves quant à la déclaration au préfet et à la forte représentation des administrations centrales dans l'instance de coordination. Peu de temps après le retrait du soutien gouvernemental au congrès mondial des villes jumelées, Maurice Pic, secrétaire d'État aux Collectivités Locales et Gilbert-Jules, Ministre de l'Intérieur, prennent la décision de modifier le décret Faure du 24 janvier 1956. Dans le but énoncé de rééquilibrer la représentation des autorités locales, la modification du décret publiée le 23 juin 1956 change la composition de la commission en favorisant l'Association Française du Conseil des Communes d'Europe (4 délégués), les sections françaises de l'Union Internationale des Maires (2 délégués) et de l'International Union of Local Authorities (2 délégués), tandis que le Monde Bilingue conserve un seul délégué. Dans le même temps, Alfred Coste-Floret développe dans un texte destiné à une large publication une argumentation juridique sur les dangers du décret du 24 janvier 1956 modifié le 23 juin. Le député-maire, maître des requêtes au Conseil d'État, défend l'idée que le texte étend le contrôle du préfet de la légalité à l'opportunité des décisions municipales : « S'agissant d'un domaine non réglementé et de relations humaines à caractère culturel, économique et touristique, l'abus est manifeste et criant » De plus, selon lui, le décret soumet la coordination à l'instabilité ministérielle, susceptible de faire varier les critères du bon jumelage. Coste-Floret réclame donc l'abrogation pure et simple du décret, dans le but d'aboutir à la suppression de « l'instance bureaucratique et superfétatoire destinée à contrôler les jumelages » Son initiative est signée par une soixantaine de maires, dont certains sont membres du C.C.E.. La revue du C.C.E. pointe dans le même temps « les dangers d'une tutelle des jumelages, source de formalisme, de délais, de bureaucratie incompatible avec l'esprit d'initiative qui conditionne toute activité dans ce domaine ». Le 7 mars 1957, le bureau du groupe d'amitié parlementaire du Monde Bilingue, qui achève les préparatifs de son congrès d'Aix, dépose une proposition aux termes de laquelle « l'Assemblée Nationale invite le gouvernement à abroger le décret de 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal ». Face à ces protestations, Bourgès-Maunoury, qui revient à l'Intérieur dans le gouvernement Gaillard, envoie une nouvelle circulaire aux préfets le 9 mai 1957 : « La création de cette commission n'a nullement pour effet - et je tiens à le souligner expressément afin que vous puissiez donner tous apaisements à cet égard aux élus locaux - d'instaurer une nouvelle forme de tutelle. Le rôle que devra jouer cette commission consistera non seulement à « coordonner », mais également à favoriser une large politique d'échanges dans le domaine communal – et notamment les jumelages... » Ces controverses s'apaisent à partir de cette période dans la mesure où le ministère de l'Intérieur, mobilisé sur la question algérienne, privilégie la promotion des parrainages de communes auprès des organisations concernées. La commission ad hoc est donc rapidement mise en sommeil et les initiatives préfectorales visant à la déclaration des jumelages par les maires sont très variables. Les préfets réitèrent de temps en temps leurs demandes au cours des années qui suivent la publication du décret, au grand dam des élus locaux. En quelques mois les initiatives gouvernementales passent de la mise en oeuvre de dispositifs de régula-*

vite tombé en désuétude, tout en restant inscrit dans le droit positif[766]. A l'heure actuelle les jumelages relèvent du régime juridique de l'article L1115-1 du CGCT[767]. Les jumelages de cohésion territoriale peuvent se définir par la rencontre de deux ou plusieurs communes qui entendent proclamer une association pour agir dans une perspective européenne, pour confronter leurs problèmes et pour développer entre elles des liens d'amitié de plus en plus étroits. Il s'agit de plus en plus de jumelage multilatéral tendant vers des réseaux de villes.

697. Aujourd'hui, près de 13 000 communes d'Europe dans les vingt-cinq pays membres de l'Union européenne, et la Suisse sont concernées par le mouvement des jumelages. On dénombre également de plus en plus de jumelages entre structures intercommunales notamment en zone rurale où les communes sont souvent regroupées. Le jumelage, pour être actif, repose sur la volonté des élus, mais aussi sur le dynamisme des habitants. Les traditionnels échanges scolaires ou rencontres sportives ne sauraient à eux seuls constituer la base solide d'un jumelage efficace et porteur.

698. Pour cela il est très important de choisir une structure adaptée pour assurer la bonne marche du jumelage car c'est sur elle que reposera la responsabilité de l'animation des différentes activités. Le jumelage peut revêtir trois formes juridiques différentes, mais dans toutes les hypothèses la collectivité doit être maître d'ouvrage de son action internationale pour rester dans la légalité. Elle peut tout d'abord choisir de gérer directement le jumelage

---

tion juridique globale à la fermeture au cas par cas des relations jugées politiquement inopportunes. Ainsi, la sous direction Europe Centrale du Quai d'Orsay prend des dispositions pour refuser les visas et faire systématiquement interdire par les préfets les initiatives de jumelages avec des villes allemandes de la R.D.A. qui n'est pas reconnue officiellement par la France. A d'autres moments, comme en 1959, le conflit sur le jumelage Dijon-Stalingrad donne lieu aux interventions conjuguées des ministères de l'Intérieur et de l'Information. En septembre 1959, en effet, le chanoine Kir n'ayant pu faire admettre au préfet et à son conseil municipal le principe d'un jumelage décide de passer outre et reçoit une délégation de Stalingrad emmenée par le maire du Soviet Léon Smirnov à l'occasion d'un conseil exécutif de la F.M.V.J. à Dijon. La délégation se voit interdire l'accès à la mairie et le préfet saisit les pellicules des journalistes sur ordre du ministre de l'Information. Le chanoine Kir signe alors un pacte d'amitié avec Smirnov sur la voie publique. Le conseil exécutif de la F.M.V.J. vote le même jour une motion demandant le Prix Nobel pour le chanoine Kir envoyée aussitôt à Stockholm. L'opération fait l'objet de nombreux comptes-rendus dans la presse. Les mobilisations politiques de la guerre froide ne sont donc pas restées centrées sur la scène politique parisienne. Le travail municipal a non seulement fait une place aux débats de politique internationale, mais aussi développé de nouvelles formes de relations sociales et politiques jusqu'alors très exceptionnelles. Au cours des années cinquante, les représentants de l'État peuvent ainsi difficilement s'opposer en principe à la municipalisation de relations internationales susceptibles de favoriser la paix. C'est pourquoi la fermeture de certaines relations jugées diplomatiquement sensibles s'opère par des dispositifs juridiques matériellement rationnels (système de déclaration au préfet, refus de visas...) qui remettent en question l'ordre juridique antérieur basé sur une distribution formelle des compétences Et aussi Antoine Voir Antoine Vion, Thèse, La constitution des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes française, (1947-1995), p.64-152.

[766] Voir Christian Autexier, l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen, dans Dalloz administration locale, 4408-14.

[767] César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattant, p.171.

au sein d'un service des relations internationales, ou au sein d'un service déjà existant et maintenir une relation avec les citoyens et le milieu associatif à travers une formule du type « commission extramunicipale ». La commune peut aussi contractualiser la mise en oeuvre des actions internationales à une association au « coup par coup » sur présentation des projets et sur la base d'un contrat. Enfin elle peut opter pour une formule intermédiaire à travers une association paramunicipale. Cette formule est souvent utilisée car elle est souple techniquement et permet facilement l'implication de la population dans une action fondée sur la citoyenneté. Ainsi sur la base d'une convention explicite, la ville délègue son action internationale à une association prenant la forme soit d'une association paramunicipale avec pour but la gestion d'un jumelage spécifique, soit d'un comité de jumelage sous forme d'une association type loi de 1901 laquelle aura pour charge la gestion des jumelages[768]. Les missions du Comité de jumelage sont d'assurer la représentation de la commune, de veiller à la participation de tous les habitants, de permettre la continuité des actions au-delà des changements politiques locaux. Le Comité de Jumelage élabore et réalise les programmes d'échanges, il est l'interlocuteur principal avec les habitants, les associations, les écoles et les divers partenaires locaux pour la mise en oeuvre des programmes et assure la promotion du jumelage. Le Comité rassemble des élus et des bénévoles qui veulent participer activement au développement des activités de jumelage. Toutefois, par précaution au regard des risques de gestion de fait de fonds publics ou du délit d'ingérence, le Comité de jumelage ne doit pas être une association « transparente » par rapport à la collectivité publique. Elle doit être une véritable association comportant des membres cotisants et dont les instances statutaires se réunissent régulièrement en tenant des comptes-rendus de ses délibérations, elle ne doit pas être gérée majoritairement ou de manière prépondérante par des élus. Si certains d'entre eux peuvent être statutairement membres de droit du Comité de Jumelage, leur présence ne doit pas être une entrave au fonctionnement associatif normal, c'est-à-dire à l'exercice du pouvoir par les associés, elle ne doit pas bénéficier de moyens uniquement d'origine publique et doit assurer elle-même une partie de ses ressources (cotisations, contributions des participants aux rencontres, produits de manifestations, etc.). La définition statutaire de l'objet du Comité de jumelage doit être rédigée avec le plus grand soin pour ne pas faire apparaître ce dernier comme un simple organisateur de voyages ou de séjours d'agrément. Ainsi dans le cadre d'un jumelage entre deux communes les échanges doivent être un moyen de réaliser l'objet de l'association qui

[768] Certaines villes préfèrent que le Comité de jumelage gère les jumelages Nord-Nord et qu'une association à part gère des relations de coopération décentralisée avec une collectivité du Sud ou de l'Est.

pourrait être notamment de favoriser les rencontres entre les habitants des deux communes afin de les sensibiliser aux réalités européennes. Le Comité de jumelage remplissant alors une véritable mission de service public il pourra bénéficier d'un soutien humain, matériel et financier de la part de la collectivité. En outre, les responsables municipaux doivent veiller à maintenir la prééminence de la collectivité dans la définition des grandes orientations des activités de jumelage et doivent établir une convention entre la commune et le Comité de jumelage qui permettra de reconnaître l'action publique et de contrôler l'usage des deniers publics.

699. En ces trois modes de gestion du jumelage il apparaît que les grandes villes s'orientent plutôt vers une gestion directe à travers des services municipaux alors que, les communes modestes et petites intercommunalités préfèrent la formule du Comité de jumelage.

700. Le problème de choix de la structure juridique s'accompagne souvent aussi du problème du choix du ou des partenaires. Souvent les jumelages sont le fruit du hasard des rencontres entre élus. Cependant, il existe plusieurs organismes pour aider les collectivités territoriales à rechercher des partenaires et notamment pour les jumelages Nord/Nord. Ainsi, la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), les Comités nationaux de jumelage dans les pays partenaires, et l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) peuvent proposer des partenaires intéressés par le jumelage.

701. Une fois le partenaire déterminé les collectivités territoriales doivent officialiser leurs relations. Ceci peut se faire notamment au moyen d'une charte d'amitié ou de jumelage, d'un protocole ou d'une convention de coopération. Le contenu des chartes ou protocoles peut rester très flou se limitant à une déclaration d'intention des grandes lignes des échanges envisagés, mais il peut également être très précis et désigner les actions spécifiques à mener. En tout état de cause, la charte, le protocole ou la déclaration aura une valeur juridique puisque par convention, il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales françaises et étrangères comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'une ou l'autre partie.

702. Enfin le jumelage doit rechercher des financements[769] à travers notamment les subventions des collectivités locales, le financement des citoyens[770], les subventions de la Com-

[769] Voir C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p. 173.
[770] Cotisations des membres de l'association, manifestations diverses, libéralités privées.

mission européenne pour les jumelages Nord/Nord, et les cofinancements étatiques au titre de la coopération décentralisée[771].

703. A l'heure actuelle, comme le souligne César Noizet, les jumelages sont des outils de préparation à la coopération économique. Ils prennent des formes nouvelles en recherchant à promouvoir les PME/PMI, les échanges économiques, et les formations[772].

Tableau 12 : Nombre de communes européennes jumelées avec des communes françaises :

Pays de l'Union européenne	**Pays adhérents à l'Union européenne**	**Autres pays**
RFA: 2141	Bulgarie: 2	Norvège : 2
Royaume Uni: 1047	Chypre: 2	Russie : 35
Italie: 642	Estonie: 0	Turquie : 2
Espagne: 430	Hongrie: 28	Ukraine : 21
Belgique: 235	Lettonie: 5	Serbie : 4
Irlande: 147	Lituanie: 4	Autres : 22
Portugal: 116	Malte: 0	
Suisse: 97	Pologne: 220	
Pays-Bas: 35	République Tchèque: 41	
Grèce: 35	Roumanie: 105	
Autriche: 33	Slovaquie: 2	
Luxembourg: 21	Slovénie: 8	
Danemark: 10		
Suède: 9		
Finlande: 4		
Soit 5032	**Soit 417**	**Soit 86**

Soit 5535 communes européennes jumelées avec la France (au 1er janvier 2003)

704. Pour conclure il faut souligner que le contrat de jumelage relève du régime juridique.de l'article L1115-1, comme la plupart des contrats de coopération intra-européenne.

[771] Voir p.281 et s.

[772] Voir C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p. 170.

Conclusion de la section 1 sur les contrats de coopération intra-européenne

705. Les contrats de coopération intra-européenne peuvent donc relever de plusieurs régimes juridiques différents, soit appartenir au régime de la coopération sous l'impulsion étatique issu des traités interétatiques, soit appartenir au régime juridique de l'article L1115-1 du CGCT. Ces deux régimes juridiques comportent chacun des spécificités particulières, toutefois il semble que le plus ouvert est actuellement le régime de l'article L1115-1 du CGCT, d'ailleurs la plupart des contrats de coopération sont passés actuellement sous l'empire de ce régime juridique. Ces contrats sont extrêmement nombreux et variés mais parfois la technique contractuelle est insuffisante pour mettre en place des actions de coopération, et elle doit être complétée par la création de personnes morales.

SECTION 2 :
LA DIVERSITÉ DES STRUCTURES FRANÇAISES ET EUROPÉENNES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE INTRA-EUROPÉENNE

706. Les structures de coopération intra-européenne sont extrêmement variées, chacune tente de répondre à une problématique particulière de la coopération. Certaines semblent adaptées et efficaces, tandis que d'autres doivent être réformées pour connaître un second souffle. Ces structures peuvent être classées selon quatre objectifs, les structures de dialogue, les structures de coopération économique, les structures de gestion des projets, et les structures recherchant à créer une identité commune.

§1 - LES INSTRUMENTS DE DIALOGUE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

707. Les instruments de dialogue prennent en générale la forme de l'association, mais ils peuvent être plus élaborés à travers notamment les communautés de travail.

I] L'ASSOCIATION

708. L'association est une structure utilisée fréquemment en matière de coopération internationale, elle comporte de nombreux avantages tels que la souplesse de gestion et de création. L'association peut être utilisée tant en matière de coopération intra-européenne que extra-européenne, elle sera à ce stade étudiée sous l'angle intra-européen et français. Ainsi l'association transfrontalière relève de la loi du 1 juillet 1901, toutefois il faut évoquer la probable future association européenne qui sera un moyen nouveau de coopération.

A] L'association de droit français

709. Il s'agit ici de rappeler au préalable les principes régissant les associations composées de personnes publiques et de présenter quelques exemples d'associations de coopération. Ce rappel restera succinct car cette structure ne présentant aucune spécificité juridique particulière.

710. L'association est une personne morale de droit privé, à but non lucratif, définie par la loi du premier juillet 1901. Elle se constitue librement par le groupement de ceux qui ont un but commun. L'association suppose selon ce texte la réunion de trois éléments constitutifs : des apports de connaissances ou d'activité, la permanence du groupement et un but autre que le partage des bénéfices[773]. La jurisprudence a ajouté un quatrième élément dans le contrat d'association fondé sur l'égalité entre les membres. La liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République[774], est ouverte aux collectivités territoriales et à leurs groupements. L'association acquiert la personnalité morale par une déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture, elle est dotée d'un patrimoine propre, et peut gérer sous certaines conditions un service public. En effet, la gestion du service public est possible lorsque la loi n'impose pas de recourir à un autre mode de gestion; que le service public ne doit pas être obligatoirement géré en régie directe, et que la délégation doit être sincère et non pas le moyen de contourner les règles de la comptabilité publique. Lorsque ces conditions sont réunies, les associations gestionnaires de service public ou associées à sa gestion ont la possibilité d'édicter des actes administratifs unilatéraux, réglementaires ou individuels, dès lors qu'elles mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique[775].

711. L'association est une structure utilisée de manière fréquente en matière de coopération internationale, elle est un moyen de constituer un dialogue entre les collectivités ou de préparer un projet de coopération. Ainsi de nombreuses eurorégions ou communautés de travail choisissent la structure associative, mais aussi parfois des projets plus novateurs comme le pôle européen de développement (PED) entre la Belgique, la France, et le Luxembourg. Le PED dont la genèse remonte à 1974, a pour projet un développement intégré d'une communauté urbaine regroupant actuellement 22 communes et plus de 115 000 habitants sur un territoire transfrontalier de 300 Km² répartis sur les trois États. Il a choisi en février 1996 la structure associative française pour mettre en œuvre une concertation et un débat entre tous les acteurs privés ou publics concernés en vue de défi-

[773] Article 1 de la loi du 1er juillet 1901 : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations »

[774] Conseil constitutionnel, 71-44 DC 16 juillet 1971, liberté d'association, recueil 29.

[775] Voir Conseil d'État 13 janvier 1961, Magnier, recueil 33 et Conseil d'État, Assemblée, 22 novembre 1974, fédération des industries françaises d'articles de sport, recueil p.577.

nir une politique commune d'aménagement du territoire des collectivités territoriales, notamment dans les domaines de l'urbanisme, du tourisme et de la culture[776].

712. L'association française apparaît par conséquent comme une structure de dialogue intéressante en matière de coopération internationale, elle pourrait à terme être complétée par une association de droit communautaire.

B] Le projet d'association européenne

713. La structure associative française pourrait être un jour concurrencée par la structure associative européenne en cours de préparation au niveau communautaire. En effet le projet d'association européenne datant de 1976[777], a été repris le 18 décembre 1991 par la Commission, laquelle a présenté ces propositions[778]. Elles ont été adoptées par le Parlement européen en première lecture le 20 janvier 1993 moyennant certains amendements[779]. La Commission après avoir acceptée une partie de ces amendements, présente alors le projet le 6 juillet 1993 devant le Conseil, qui recherche depuis une position commune.

714. L'objectif de la Commission européenne est d'instaurer un statut européen permettant, d'une part, à l'ensemble du milieu associatif et aux fondations d'agir sur le territoire de la Communauté en dotant les associations européennes d'instruments juridiques adéquats et, d'autres part, d'organiser la participation des salariés dans l'association européenne (AE), afin de reconnaître leur place et leur rôle dans l'entreprise. Selon ce projet l'association européenne (AE) serait une structure dont les membres mettraient en commun leurs connaissances ou leurs activités, soit dans un but d'intérêt général, soit en vue de la promotion directe ou indirecte d'intérêts sectoriels et/ou professionnels. L'AE jouirait de la personnalité juridique à partir de son immatriculation au registre désigné par l'État du siège. Elle serait constituée par la réunion de deux personnes morales ayant leur siège statutaire dans au moins deux États membres ou par la réunion d'au moins 21 personnes physiques ressortissant de deux États membres de la Communauté et résidant dans deux États membres.

[776] Voir à ce propos C. Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.197 à 205.

[777] Voir projet de proposition de règlement du Conseil portant création d'associations régionales transfrontalières du 18 novembre 1976, JOCE n°C293/40 du 13 décembre 1976 n'a pas abouti en l'État.

[778] Propositions de la Commission /1 et 2 final, Journal officiel C 99, 21.04.1992

[779] Propositions modifiées final, Journal officiel C 236, 31.08.1993, Avis du Parlement européen Première lecture : Journal officiel C 42, 15.02.1993, Avis du Comité économique et social Journal officiel C 223, 31.08.1992.

Le siège de l'AE, fixé par les statuts, devrait être situé à l'intérieur de la Communauté et devrait correspondre au lieu où se trouverait son administration centrale[780].

715. Le projet d'association européenne, malgré les propositions de la commission, semble aujourd'hui en panne. Pour autant ce projet pourrait apporter un instrument juridique adapté à la coopération internationale et renforcer ainsi le dialogue entre les collectivités. Ce projet peut redevenir prioritaire dans le cadre du *traité établissant une constitution pour l'Europe*, lequel instaure la liberté d'association comme une liberté fondamentale. En effet l'article II-72 dispose que « *Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politiques, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts*. ». Au regard de la réglementation actuelle le niveau associatif communautaire n'est aujourd'hui pas garanti, par conséquent l'adoption du traité constitutionnel obligerait les institutions de l'Union à adopter le règlement communautaire relatif aux associations européennes.

716. Ce projet de structure renforcerait le rôle de dialogue de l'association, cependant la coopération nécessite parfois des structures plus élaborées pour mettre en œuvre des coopérations économiques.

II] LES COMMUNAUTÉS DE TRAVAIL

717. Les Communautés de travail visent à promouvoir une identité commune dans l'aire de coopération, promouvoir activement l'essor économique et social et définir une position politique commune à propos des questions transfrontalières. Les communautés de travail, qui regroupent des zones de coopération plus étendues, reposent sur des « accords de coopération » ou des «protocoles de travail» non contraignants signés entre des collectivités régionales. Les communautés de travail se caractérisent par leur permanence et une identité propre ou la conservation de l'identité de leurs membres. Ils s'appuient en règle générale sur une présidence et un secrétariat tournant, ainsi que sur des comités ou groupes de travail qui représentent leurs membres et se réunissent de temps à autre, toutefois ils ne bénéficient pas de fortes ressources financières et humaines spécifiques. En général, les communautés ne sont pas dotées d'un pouvoir décisionnel autonome, mais au contraire le mécanisme décisionnel est *interorganisationnel*, il existe 17 communautés de travail en

[780] Voir César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.278-289.

Europe comme le souligne le tableau ci-dessous, et certaines ont la capacité de gestion des fonds Interreg. Les communautés de travail sont des acteurs locaux au service des collectivités territoriales et de leurs groupements, ils jouent principalement un rôle de dialogue et un rôle financier dans la gestion des fonds Interreg. La France pour sa part a développé des communautés de travail avec tous les États frontaliers. Cette première coopération fondée sur le dialogue peut être complétée par une coopération économique.

Tableau 13 : Les communautés de travail en Europe

Nom et date de création	Frontières couvertes
Communauté de travail des Alpes centrales (Alp), 1972	Allemagne-Suisse-Autriche-Italie
Communauté de travail des Alpes orientales (Alpe-Adria), 1978	Autriche-Allemagne-Suisse-Italie-Croatie-Slovénie-Hongrie
Communauté de travail des Alpes occidentales (Cotrao), 1982	Suisse-France-Italie
Communauté de travail des Pyrénées (CTP), 1983	Espagne-France-Andorre
Communauté de travail du Jura (CTJ), 1985	Suisse-France
Communauté de travail des villes des Alpes (CTVA), 1988 *	-
Communauté de travail Nord du Portugal-Galice, 1991	Portugal-Espagne
Communauté de travail d'Estrémadure-Alentejo, 1992	Portugal-Espagne
Communauté de travail des États du Danube	Allemagne-Autriche-Slovaquie-Hongrie-Croatie-Yougoslavie-Bulgarie-Roumanie-Ukraine-Moldavie
Euroégion du Nord, 1991**	Belgique-France-Royaume-Uni
Eurorégion des Carpates, 1993	Hongrie-Pologne-Ukraine-Slovaquie-Roumanie
Eurorégion de la Baltique, 1996**	Pologne-Suède-Lettonie-Lituanie-Danemark-Russie
Interregio de la nouvelle Hanse, 1991**	Allemagne-Pays-Bas
Grande-région Sarre-Lor-Lux (1995)**, regroupant d'autres instances interrégionales de coopération qui avaient souvent entamé leurs activités de coopération auparavant	Allemagne-Belgique-France-Luxembourg
Conférence internationale du lac de Constance, 1972**	Autriche-Suisse-Allemagne-Liechtenstein
Iles de la Méditerranée occidentale (Imedoc), 1995 **	France-Italie-Espagne
Coopération irlandaise, 1995**	Royaume-Uni-Irlande
Eurorégion du Rhin supérieur **	Suisse-Allemagne-France

*) Coopération entre collectivités locales.
**) Malgré leur nom, ces structures de coopération entrent dans la catégorie des communautés de travail et instances similaires, qui est distincte de celle des eurorégions.

Nom et date de création	Frontières couvertes
Communauté de travail des Alpes centrales (Alp), 1972	Allemagne-Suisse-Autriche-Italie
Communauté de travail des Alpes orientales (Alpe-Adria), 1978	Autriche-Allemagne-Suisse-Italie-Croatie-Slovénie-Hongrie
Communauté de travail des Alpes occidentales (Cotrao), 1982	Suisse-France-Italie
Communauté de travail des Pyrénées (CTP), 1983	Espagne-France-Andorre
Communauté de travail du Jura (CTJ), 1985	Suisse-France
Communauté de travail des villes des Alpes (CTVA), 1988 *	-
Communauté de travail Nord du Portugal-Galice, 1991	Portugal-Espagne
Communauté de travail d'Estrémadure-Alentejo, 1992	Portugal-Espagne
Communauté de travail des États du Danube	Allemagne-Autriche-Slovaquie-Hongrie-Croatie-Yougoslavie-Bulgarie-Roumanie-Ukraine-Moldavie
Eurorégion du Nord, 1991**	Belgique-France-Royaume-Uni
Eurorégion des Carpates, 1993	Hongrie-Pologne-Ukraine-Slovaquie-Roumanie
Eurorégion de la Baltique, 1996**	Pologne-Suède-Lettonie-Lituanie-Danemark-Russie
Interregio de la nouvelle Hanse, 1991**	Allemagne-Pays-Bas
Grande-région Sarre-Lor-Lux (1995)**, regroupant d'autres instances interrégionales de coopération qui avaient souvent entamé leurs activités de coopération auparavant	Allemagne-Belgique-France-Luxembourg
Conférence internationale du lac de Constance, 1972**	Autriche-Suisse-Allemagne-Liechtenstein
Iles de la Méditerranée occidentale (Imedoc), 1995 **	France-Italie-Espagne
Coopération irlandaise, 1995**	Royaume-Uni-Irlande
Eurorégion du Rhin supérieur **	Suisse-Allemagne-France

*) Coopération entre collectivités locales.
**) Malgré leur nom, ces structures de coopération entrent dans la catégorie des communautés de travail et instances similaires, qui est distincte de celle des eurorégions.

Source : La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales, Comité des Régions, Union européenne, p.98.

§2 - LES INSTRUMENTS AU SERVICE DES COOPÉRATIONS ÉCONOMIQUES

718. Les instruments au service des coopérations économiques sont de deux ordres, l'un de ces outils, la société d'économie mixte locale, relève du droit français, tandis que l'autre, le groupement européen d'intérêt économique, est issu du droit communautaire.

I] LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE.

719. La Société d'économie mixte locale (SEML) est une société anonyme associant dans son capital des collectivités locales majoritaires (commune, département, région ou leur groupement) et des partenaires économiques et financiers. Elle se définit comme une entreprise commerciale des collectivités locales soumise à la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, et aux règles du droit privé. Elle est régie par la loi du [781], modifiée par la loi du 13 décembre 2000[782], puis par la loi du 2 janvier 2002[783].
720. L'essor des SEML depuis le début des années 80 résulte du pragmatisme des élus locaux dans le choix des outils les plus efficaces et les plus sûrs. Cette structure, qui connaît un régime spécifique, a une application particulière en matière de coopération internationale.
721. Le régime de la SEML tout d'abord est défini par son objet qui doit être de réaliser des opérations d'aménagement et de construction, d'exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général. L'objet de la SEML peut inclure plusieurs activités, mais celles-ci doivent être complémentaires. La constitution de la SEML est soumise aux formalités du droit des sociétés[784]. La loi fixe un capital minimum variable de 150 000 € à 225 000€ selon l'objet de la société. Les collectivités territoriales doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants. La participation des autres actionnaires, personnes privées ou

[781] Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, Publication au JORF du 8 juillet 1983.
[782] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, J.O n° 289 du 14 décembre 2000 page 19777, NOR: EQUX9900145L.
[783] J.O n° 2 du 3 janvier 2002 page 121, LOI n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, NOR: ECOX0004502L.
[784] Formalités de constitution: Accord des futurs actionnaires sur le projet de statuts, Versement et dépôt des sommes, dont les actions doivent être libérées, Établissement de la liste des souscripteurs et du certificat du dépositaire, Signature des statuts et domiciliation de la société,Demande d'insertion dans un journal d'annonces légales, Dépôt au greffe en double exemplaire des statuts, de la nomination du PDG et le cas échéant du ou des directeurs généraux, Demande d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés,Déclaration d'existence à l'administration fiscale et à la sécurité sociale.

publiques, ne peut être inférieure à 15 %.[785] Le fonctionnement de la société est soumis aux dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales sous réserve de certaines modalités spécifiques prévues par la loi du 7 juillet 1983. Ainsi toute collectivité locale actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou de surveillance, qui peut comprendre jusqu'à 18 membres. La responsabilité civile, qui résulte de l'exercice du mandat des représentants, incombe à la collectivité territoriale dont ils sont mandataires, sauf pour faute personnelle détachable du service. Les représentants peuvent également engager leur responsabilité pénale. La SEML est soumise à l'impôt sur les sociétés et autres impôts et taxes de droit commun. Toutefois les acquisitions d'actions réalisées par les collectivités locales dans le cadre de la loi du 7 juillet 1983 sont exonérées de droits d'enregistrement. Enfin la puissance publique opère un contrôle dans l'hypothèse où la cession d'actions fait perdre aux collectivités locales la majorité du capital. Ce régime spécifique connaît des applications particulières en matière de coopération internationale.

722. Ces applications particulières sont issues de la loi du 6 février 1992[786], laquelle précise que les SEML sont devenues un outil de la coopération internationale[787]. En effet l'article L 1552-1 du CGCT permet aux collectivités étrangères de participer à une SEML[788]. Cet article, issu de la loi de 1992, autorise l'adhésion d'une collectivité étrangère à condition d'exploiter un service public, et sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les États[789]. L'article a été ensuite modifié par la loi SRU qui ouvre sur certains points, mais limite sur d'autres, les conditions d'adhésion d'une collectivité étrangère. En effet la nouvelle rédaction ne limite plus l'objet des SEML de coopération au service public, en revanche seules les collectivités limitrophes peuvent adhérer à une SEML sous réserve d'un accord préalable entre les États[790]. La SEML devenait ainsi un outil de coopération transfrontalier. Cette rédaction connaît encore une modification suite à la loi du 11 janvier 2002 qui choisit d'ouvrir véritablement les conditions d'adhésion. Cette loi distingue alors

[785] Voir article L1522-2 et L1522-3 du CGCT.
[786] Article 132 de la Loi 92-125 du 6 février 1992.
[787] C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement locale, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.230 et suivantes.
[788] Voir le point 1.1.3 de la circulaire du 20 novembre 2002 sur le régime juridique des SEML, ministère de l'intérieur, NOR LBLB21002BC
[789] « *Des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales, dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun, sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les États concernés, cet accord préalable devant prévoir des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises* »
[790]Voir article 2 de la loi SRU du 13 décembre 2000 «*Sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les États concernés, des collectivités territoriales des États limitrophes et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L 1521-1.*»

les collectivités territoriales membres de l'Union, de celles non membres de l'Union. Seule l'adhésion de ces dernières doit être soumise à la conclusion d'un accord préalable entre les États, en revanche les collectivités européennes peuvent adhérer directement à une SEML sans condition particulière. Cette dernière catégorie concerne directement les SEML de coopération intra-européenne; l'objet social de ces SEML est celui du droit commun des SEML.[791]

723. Toutefois la participation des collectivités étrangères est limitée dans le capital social à hauteur maximum de 50%, ainsi la participation d'une ou de plusieurs collectivité(s) locale(s) étrangère(s) doit(vent) être d'un minimum de 15% et d'un maximum de 50% dans le capital social et les organes délibérants[792]. Ces règles permettent d'établir une véritable parité entre les collectivités territoriales.

724. La SEML comporte donc de multiples avantages. Il s'agit d'une structure de collaboration de dimension locale intervenant pour le compte des personnes publiques ou privées, sans être tenue de faire référence dans leur objet social à un champ territorial d'intervention déterminé. Dès lors, dans la mesure où leurs statuts le permettent, elles peuvent réaliser des constructions en tout point du territoire. La SEML est la synthèse entre les valeurs du service public et de l'intérêt général, et les valeurs du marché et de l'entreprise. La SEML garantit aux collectivités locales, un contrôle direct à la fois en tant qu'actionnaire et en tant que cocontractante, elle donne aux collectivités locales, avec le concours des partenaires économiques et financiers qu'elles ont choisi, la pleine et entière maîtrise de leur outil. Par ailleurs, la forme de société anonyme apporte la souplesse du droit privé et la logique d'entreprise, elle donne à la SEML la réactivité indispensable qui manque aux autres structures publiques pour satisfaire les attentes de ses clients dans les meilleures conditions de qualité et de prix. Enfin, la SEML confère aux collectivités locales la capacité d'apprécier la vérité des coûts et des risques liés aux investissements ou aux services publics dont elle a la charge. Les SEML sont par conséquent des sociétés commerciales qui peuvent être utilisées principalement pour les coopérations économiques et les services publics industriels et commerciaux.

725. Toutefois la SEML comportent certaines contraintes. Elles comportent une obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales (art. 15 ordonnance n° 59-2 du 2

[791] Voir article 11 de la Loi 11 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des SEML «Sous réserve, pour les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les États concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1. »

[792] Voir article L1522-1 du CGCT et article 2 de la loi SRU du 13 décembre 2000.

janvier 1959) interdisant en principe les prêts ou avances entre collectivités et sociétés. En outre, les collectivités territoriales doivent détenir plus de la moitié des voix dans les assemblées et organes de direction, puis un quorum spécial doit être respecté pour chaque assemblée d'actionnaires. Enfin la qualité de fonctionnaire et les fonctions de PDG d'une SEML sont incompatibles.

726. Malgré les textes de 2000 et 2003, qui ont facilité la participation des collectivités étrangères à des SEML, il n'existe pas à ma connaissance encore de SEML de coopération internationale où des collectivités territoriales françaises et étrangères participeraient en parité au capital. Il existe en revanche des SEML, intervenant sur des territoires frontaliers auxquels participent des collectivités territoriales ou des organismes étrangers à titre minoritaire. C'est le cas notamment de la SAEM de développement du Parc scientifique de « la haute Borne » à la frontière franco-belge. Cette SEML a été créée en 1997 pour réaliser un projet de valorisation et de développement du site de la Haute Borne et de son environnement, elle est composée notamment d'une structure intercommunale de droit wallon, l'IDETA, qui détient 3% du capital. De même, il existe des SEML constituées par des collectivités françaises qui interviennent pour gérer des services à caractère transfrontalier, sans participation des collectivités étrangères. Ainsi dans le cadre d'une convention de coopération franco-britannique signée avec des collectivités anglaises et pour permettre la réouverture de la ligne de Ferry Dieppe Newhaven, le Conseil Général de Seine-Maritime, avec d'autres collectivités et partenaires publics français, a créé en 2001 la SEML de coopération transmanche. Cette SEML a pour objet « *le développement d'activités tendant à favoriser les échanges économiques entre le département de Seine-Maritime, le département de la Somme et le Sud-est de l'Angleterre et, en particulier, toutes les questions d'aménagements tant sur le territoire anglais au niveau de Newhaven, que sur le territoire français au niveau du port de Dieppe.* »

727. Il semble que les dernières réformes sur les SEML et le développement de la coopération internationale intra-européenne favorise à moyen terme l'essor de SEML de coopération intra-européenne. Il s'avère que la problématique est identique en ce qui concerne le groupement européen d'intérêt économique.

II] LE GROUPEMENT EUROPÉEN D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE

728. Depuis le premier juillet 1989 les entreprises et les personnes publiques de l'Union peuvent créer un groupement européen d'intervention économique (GEIE)[793]. Il a pour objectif de mettre en place une nouvelle entité juridique fondée sur le droit européen pour encourager la coopération transfrontalière, et développer les activités économiques de ses membres par la mise en commun des ressources, des activités et des compétences[794]. Cette mise en commun doit permettre d'obtenir de meilleurs résultats mais n'a pas obligatoirement pour but de réaliser des bénéfices. Toutefois s'il réalise des bénéfices, ceux-ci sont répartis entre les membres et taxés en conséquence.

729. Il faut rappeler que le GEIE trouve son inspiration dans le groupement d'intérêt économique (GIE) de droit français, ainsi les mesures d'application du GEIE prises par la France à travers une loi de 1989[795], renvoient naturellement aux règles du GIE de droit français[796]. Toutefois, les collectivités territoriales ne pouvaient pas participer en principe à un GEI[797], alors que le GEIE est accessible à ces dernières, comme le souligne César Noizet[798].

730. En effet le GEIE peut être constitué par des sociétés et autres entités juridiques, de droit public ou privé, constituées conformément au droit d'un État membre et ayant leur siège dans la Communauté. Il peut également être constitué par des personnes physiques exerçant dans la Communauté des activités industrielles, commerciales, artisanales, agricoles, des professions libérales ou d'autres services. Il doit compter au moins deux membres relevant d'États membres différents. Lors de sa constitution le GEIE ne doit pas nécessairement être formé avec un capital, ses membres peuvent recourir à d'autres modes de financement. En outre, le GEIE, qui ne peut employer plus de 500 personnes, est constitué par

[793]Voir le règlement communautaire (CEE) n° du Conseil, du 25 juillet 1985, Journal officiel L 199, 31.07.1985 ;Avis rectificatifs, Journal officiel L 247, 14.09.1985; Journal officiel L 124, 15.05.1990; Le 9 septembre 1997, la Commission a adopté une communication "Participation des Groupements européens d'intérêt économique (GEIE) aux marchés publics et à des programmes financés par des fonds publics", final, Journal officiel C 285, 20.09.1997.

[794] Article 3 du règlement communautaire du 25 juillet 1985 « Le but du groupement est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité… Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci.

[795] Loi n°89-377 du 13 juin 1989 relative aux groupements européens d'intérêt économique, JO 15 juin 1989 p.7440 , et arrêté du 20 juin 1989, JO 30 juin 1989, p.8101; voir L252-1 à L252-13.

[796] Ordonnance n°67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique et Ordonnance no 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de commerce,NOR JUSX0000038R, J.O n° 219 du 21 septembre 2000 page 14777

[797] Voir Arnaud Cabanes et Alexia Robbes, La coopération décentralisée: comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? p.598 et Réponse ministérielle n°2657, JOAN Question, 23 août 1993, p2659

[798] C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, p.264-266.

un contrat contenant des mentions obligatoires[799]. Ce contrat de durée déterminée ou indéterminée doit être déposé auprès d'un registre désigner par chaque États membres. Cette immatriculation confère au GEIE pleine capacité juridique dans toute la Communauté. Un avis annonçant la création ou la liquidation d'un GEIE doit être publié dans le Journal officiel des Communautés européennes. Il faut souligner aussi que le siège d'un groupement doit se situer dans la Communauté et peut être transféré d'un État membre à un autre sous certaines conditions. Chaque membre d'un GEIE doit disposer au moins d'une voix. Cependant, le contrat de groupement peut accorder plus d'une voix à certains membres, sans pour autant qu'aucun d'entre eux ne détiennent la majorité des voix. Le GEIE doit comporter au moins deux organes, l'un, constitué des membres agissant collégialement et, l'autre, autour du ou des gérant(s). Le gérant représente et engage le GEIE vis-à-vis des tiers, même lorsque ses actes n'entrent pas dans l'objet du groupement. Enfin il faut préciser que le GEIE ne peut pas effectuer d'appel public à l'épargne, chaque membre du GEIE est indéfiniment et solidairement responsable des dettes contractées par le GEIE[800].

731. En 1997 le nombre de GEIE est de 800 dans l'Union[801], ce chiffre encourageant reste encore pour la Commission insuffisant. Selon la Commission le GEIE n'est pas assez utilisé par les entreprises désireuses de coopérer sur le plan transnational, notamment lorsqu'elles souhaitent participer à des marchés publics et à des programmes financés par des fonds publics. De plus la Communication rappelle la définition du GEIE et explicite certaines de ses caractéristiques ainsi que son fonctionnement de manière à lui garantir la possibilité de soumissionner à des marchés publics et de participer à des programmes financés par des fonds publics sur un pied d'égalité avec les autres entreprises. En effet les GEIE est un moyen, d'une part, d'accroître le potentiel d'emprunt de ses membres tout en diminuant le coût de cet emprunt et, d'autre part, la responsabilité solidaire et illimitée des entreprises membres d'un GEIE peut faciliter considérablement l'obtention d'un crédit.

732. Il apparaît donc que le GEIE est un instrument juridique, qui s'adresse avant tout aux entreprises, cependant il peut être, comme le souligne la commission[802], un outil indispensable pour la gestion des fonds structurels européens INTERREG[803]. C. Noizet souligne

[799] Le nom, le siège et l'objet de ce groupement, le nom, le numéro et le lieu d'immatriculation.
[800] Voir Juris-classeur droit des sociétés, GEIE.
[801] Voir communication de la commission "Participation des Groupements européens d'intérêt économique (GEIE) aux marchés publics et à des programmes financés par des fonds publics", final, Journal officiel C 285, 20.09.1997.
[802] Voir communication de la commission "Participation des Groupements européens d'intérêt économique (GEIE) aux marchés publics et à des programmes financés par des fonds publics", final, Journal officiel C 285, 20.09.1997.
[803] Voir p.292 et s.

pour sa part trois domaines d'interventions économiques du GEIE. Selon cet auteur, le GEIE peut être le moyen d'une meilleure circulation des biens et des personnes à l'intérieur des frontières de l'Union et la défense de l'économie locale ; il peut être aussi un moyen d'assurer des études techniques et économiques et la cohérence globale de projet. Le GEIE, enfin, peut permettre un développement de la coopération entre ses membres dans des domaines d'intérêt commun.

733. Toutefois le recours au GEIE par les collectivités territoriales implique des règles particulières. Leur participation, tout d'abord, doit être justifiée par un intérêt local, ensuite l'adhésion de la collectivité au GEIE doit être en adéquation avec ses compétences, et les domaines d'intervention du GEIE excluent toute activité purement administrative ou relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, enfin, le GEIE ne peut remplacer les activités de ces membres. En principe la participation des collectivités locales à un GEIE n'est pas soumise à autorisation lorsqu'il est sans but lucratif, cependant lorsque le GEIE a un but lucratif la collectivité locale doit obtenir l'autorisation par décret en Conseil d'État[804]. De plus l'article 38 du règlement communautaire de 1985 prévoit que tout État peut interdire toute participation des collectivités locales à un GEIE dont l'objet ne serait pas conforme au droit interne.

734. Il existe en France quelques exemples de GEIE[805] de coopération transfrontalière comme le GEIE Euroinstitut de Kehl pour la formation des cadres administratifs territoriaux à la pratique transfrontalière, le GEIE Sud Mont Blanc pour la promotion du domaine skiable transfrontalier[806] ou le GEIE observatoire transfrontalier de l'Eurocité Bayonne-San Sebastian[807].

735. Le GEIE reste peu développé, pour autant il semble comporter de nombreux avantages. En effet, il s'agit d'une structure de droit communautaire commune à tous les États membres, ce qui exclut les difficultés liées à la dissymétrie des systèmes juridiques. De plus

[804] Voir article 5, 44, et 66 de la loi du 6 mars 1982 qui précisent que les collectivités doivent être autorisées par décret en Conseil d'État pour participer dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux, départementaux ou régionaux ou des activités d'intérêt général.

[805] Pour d'autres exemples voir C. Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.270.

[806]GEIE la Thuile-la rosiere « Sud-Mont-Blanc », immatriculé en France, il a pour objectif la promotion touristique des sites exploités par ses membres pour développer une clientèle internationale et l'études des actions de toute nature pour améliorer la qualité des services offerts sur les sites à la clientèle, favoriser la fréquentation touristique en toutes saisons, protéger et améliorer l'environnement. Il est composé de la régie touristique autonome de la Rosière et de la société Funivie Piccolo San Bernado S.P.A

[807] GEIE Agence transfrontalière de l'Eurocité basque Bayonne-San Sebastian, immatriculé en Espagne, améliorer et développer la coopération entre les membres au sein de la conurbation Bayonne San Sébastiàn, ainsi que leurs relations notamment à travers la mise en place d'un Observatoire Urbain., Il est composé de la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz et Diputacion Foral de Guipuzcoa

cette structure est souple dans son élaboration et sa gestion peut être utilisée dans de nombreux domaines de coopération. César Noizet souligne aussi que le GEIE permet « *une souplesse dans la gestion, une stabilité juridique, et une position renforcée dans la négociation par une unité de gestion et le renforcement de la cohésion entre les différents membres*. »[808] Pour autant à l'heure actuelle le GEIE reste en pratique encore peu utilisé et demeure plus une structure de promotion de la coopération. Il semble que toutes les potentialités du GEIE ne sont pas exploitées par les collectivités françaises en matière de coopération internationale. Cette structure a donc un rôle avant tout économique, elle doit être distinguée des structures ayant pour objectif de gérer des projets ou programmes de coopération.

§3 - LES INSTRUMENTS DE GESTION DES PROJETS ET PROGRAMMES DE COOPÉRATION

736. Les instruments de gestion des projets et programmes de coopération mis à la disposition des collectivités locales sont multiples. En effet les collectivités peuvent mettre en place un GIP, mais cet outil peu utilisé est concurrencé par le groupement local de coopération transfrontalière puis dernièrement par le district européen. Ces mêmes outils seront peut être un jour supplanté par une structure issue du droit communautaire, le groupement européen de coopération transfrontalière.

I] LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC : UN INSTRUMENT MAL ADAPTÉ AUX ENJEUX DE LA COOPÉRATION

737. L'article 133 de la loi d'orientation du 6 février 1992[809] permet aux collectivités territoriales de coopérer au moyen du groupement d'intérêt public (GIP). Cet article précise que "*Des groupements d'intérêt public peuvent également être créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain ; 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*

[808] C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.275.
[809] Loi n°92-125 du 6 février 1992, article 133.

locales appartenant à des États membres de la Communauté économique européenne. » « *Les collectivités locales appartenant à des États membres de la Communauté économique européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés aux trois alinéas précédents*. » La loi de 1992 insère ce texte après le premier alinéa de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Ce texte est ensuite codifié dans le Code général des collectivités territoriales aux articles L1115-2 et L1115-3 du CGCT[810]. La loi de 1992 est complétée par un décret de 1993 qui précise les règles régissant les GIP. Ce texte est codifié aux articles D1112-1 à D1112-7 du CGCT.

738. Avant d'entamer l'étude de ces textes, il est nécessaire de rappeler quelques éléments généraux sur les GIP. Les GIP sont issus de la loi du 15 juillet 1982 relative à l'orientation et à la programmation pour la recherche et le développement technologique de la France[811]. Il ressort de ce texte, d'une part, que les GIP sont créés pour une durée déterminée et dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et, d'autre part, que les GIP sont constitués de personne publique et de personne privée. Il faut souligner aussi que le GIP doit contenir au minimum une personne publique[812], et que sa nature juridique, qui été très discutée, semble aujourd'hui être de droit public au regard de l'avis du Conseil d'État de 1985 et de l'arrêt du tribunal des conflits de 2000. Ils le définissent comme une personne morale de droit public *sui generis*[813].

739. Il faut rappeler qu'en 1982 le texte ne prévoyait la création de GIP que dans le domaine scientifique[814], toutefois après avoir démontré son utilité il a été étendu à d'autres domaines[815], dont la coopération internationale[816]. Ainsi les articles L1115-2 et L1115-3 du CGCT précise que le GIP de coopération internationale intra-européenne peut revêtir deux formes différents, soit pour mettre en œuvre ou gérer ensemble toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière des collec-

[810] Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004

[811] Loi n°82-610 du juillet 1982, p.2270, décret d'application du 15 mars 1983, Dalloz 1983, p.179.

[812] Voir notamment C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, L'Harmattan, p.256. C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, L'Harmattan, p.256.Raymond Muzellec et Vinh Nguyen Quoc, les groupements d'intérêt public, p.98 et suivantes.

[813] Conseil d'État, section de l'intérieur, avis, 15 octobre 1985, n°338385, Grands avis du Conseil d'État, 1997, 211; et Tribunal des conflits, 14 février 2000, Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans abris » c/Mme Verdier, AJDA 2000, p.410, chronique Guyomar et collin et les groupements d'intérêt public, les études du Conseil d'État, la documentation française, p.42.

[814] Voir les groupements d'intérêt public, les études du Conseil d'État, la documentation française, p.14.

[815] Voir les groupements d'intérêt public, les études du Conseil d'État, la documentation française, p.25 et le répertoire société dalloz, GIP, p.5 et 6.

[816] C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p. 246 et Christian Autexier, *l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen*, Dalloz administration locale, 4408-47.

tivités locales, soit pour exercer des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertés de développement social urbain. Ces deux GIP, constitués pour une durée déterminée, peuvent être composés de collectivités françaises, mais aussi des collectivités étrangères de l'Union européenne.

A] Le GIP pour les projets et programmes internationaux

740. Le GIP pour les projets et programmes internationaux est une structure de droit français ouverte aux collectivités locales françaises et étrangères et aux personnes morales de droit privé relevant d'un État de l'Union européenne, pour réaliser, sur une durée limitée, des études et des actions prévues par un programme ou un projet de coopération[817]. Cette coopération peut prendre deux formes différentes, soit transfrontalière, soit interrégionale[818]. La coopération transfrontalière se limite aux collectivités frontalières et voisines, tandis que la coopération interrégionale comporte toutes les régions françaises et de l'Union européenne comme le souligne la circulaire du 20 avril 2001[819]. Elle précise que la coopération interrégionale est *une coopération entre deux ou plusieurs régions frontalières ou non appartenant à l'Union européenne*.

741. Le GIP de gestion de projet et programme est régi par l'article L1115-2 du CGCT et par les articles D1112-1 et suivant du CGCT[820]. Il doit fait l'objet d'une convention constitutive conclue entre les partenaires précisant notamment les droits et obligations des parties, ainsi que les règles de fonctionnement du groupement et de ses instances. Elle est soumise à l'approbation du Ministre de l'intérieur et du Ministre chargé du budget. Le groupement d'intérêt public jouit de la personnalité morale à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté d'approbation visé à l'article D. 1112-2 et d'extraits de la convention constitutive. La publication fait notamment état de la dénomination et de l'objet du groupement; de l'identité et de la nationalité de ses membres; de l'adresse du siège social, de la durée du contrat; de la délimitation de la zone géographique couverte par le groupement.

[817] Article L1115-2, (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004), Des groupements d'intérêt public peuvent être créés 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 États membres de l'Union européenne. Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent

[818] Voir circulaire du 16 juin 1994 relative aux groupements d'intérêt public comportant des collectivités territoriales de pays appartenant à l'Union européenne, INTB9400178C.

[819] Voir circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée, 2.3.2, p.16.

[820] D1112-4 à D1112-8 du CGCT.

Le Préfet de région, commissaire du Gouvernement auprès du groupement d'intérêt public, assiste aux séances de toutes les instances de délibération et d'administration du groupement. Il a communication de tous les documents relatifs au groupement, et droit de visite dans les locaux appartenant au groupement. La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion effectuée selon les règles du droit privé à l'exception des trois hypothèses suivantes : lorsque le contrat constitutif du groupement en dispose autrement, lorsque le groupement est constitué exclusivement par des personnes morales françaises de droit public ou lorsque le groupement est chargé du suivi et de la gestion de programmes bénéficiant de financements européens. Dans ces trois dernières hypothèses, les dispositions du décret nº62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique, relatives aux établissements publics dotés d'un comptable public, sont applicables. Le recrutement de personnel propre par le groupement est soumis à l'approbation du commissaire du Gouvernement.

742. Le GIP pour les projets et programmes internationaux peut être composé, d'une part, de l'État, de toutes les collectivités publiques et établissements publics français, et des personnes privées et, d'autre part, des collectivités locales des pays membres, et personnes privées étrangères, à l'exception des États et organisations internationales[821]. Toutefois la qualification interrégionale ou transfrontalière n'est pas liée obligatoirement à la présence de collectivités locales de pays membres de l'Union européenne. Elle est déterminée par l'objet et les activités déterminant le statut du GIP. De plus celui-ci doit s'inscrire dans un cadre juridique précis soit pour mettre en œuvre les programmes de la Communauté européenne, soit pour des projets ou de programmes définis par une convention. Il y a par ailleurs un lien évident entre les programmes et les projets et la durée limitée du G.I.P, qui doit être de cinq ou six ans renouvelable. L'objet du groupement devra être conforme au droit interne et aux compétences reconnues aux collectivités locales françaises et identifier le territoire concerné.[822].

743. Le GIP pour les projets et programmes internationaux correspond, du moins dans son objet, à l'organisme le plus adapté à la poursuite d'actions de coopération internationale, toutefois ce régime présente de multiples inconvénients expliquant son faible recours. D'une part, le GIP est créé pour une durée déterminée et son objet doit être en relation

[821] Circulaire du 16 juin 1994 relative aux groupements d'intérêt public comportant des collectivités territoriales de pays appartenant à l'Union européenne, 2.C, INTB9400178C.
[822] Voir circulaire du 16 juin 1994 en annexe.

avec un programme défini préalablement, d'autre part, le GIP contrôlé par les partenaires français, est soumis à un contrôle administratif étroit.

744. Ceci explique que le GIP a été utilisé seulement à quelques reprises par les collectivités locales. C'est le cas notamment du GIP « Transalpes »[823], qui a fonctionné entre 1996 et 2000. Ce GIP de coopération interrégionale avait pour objectif de conduire des études et actions liées au projet de liaisons ferroviaires voyageurs et fret « Lyon-Turin et sillon alpin » dans le cadre d'un programme défini sur quatre ans. Les membres régionaux étaient: Rhône-Alpes, la SNCF, la Société du tunnel routier du Fréjus, la Société du Tunnel du Mont-blanc, la Société AREA, la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, la CCI de Lyon, et la Région Piémont qui ne détenait que 2% des voix à l'Assemblée Générale. La coopération interrégionale restait donc très faible. On peut citer aussi plus récemment la création d'un GIP pour gérer le programme INTERREG III entre les collectivités allemandes et la région Lorraine[824]. Ces inconvénients se retrouvent aussi dans le GIP intra-européenne pour le développement social urbain.

B] Le GIP pour le développement social urbain

745. Selon l'article L1115-3 du CGCT le GIP pour le développement social urbain est un instrument juridique qui permet aux collectivités territoriales européennes de participer avec des collectivités et partenaires français au développement d'une politique commune dans les domaines sociaux-urbains[825]. Il convient de vérifier lors de la création que les collectivités étrangères ont la possibilité, au regard de leur droit interne ou du fait d'un traité, d'adhérer à un GIP[826]. Le GIP de développement social urbain est en principe réglementé par le décret 93-705 du 27 mars 1993[827], toutefois lorsqu'une collectivité étrangère parti-

[823] GIP Transalpes, voir JO 18.01.1996.
[824] C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, L'Harmattan, p.256.
[825] Article L1115-3, (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004), « Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain. »
[826] Voir circulaire du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée 2.3.2, p.16.
[827] Décret n°93-705 du 27 mars 1993 relatif aux groupements d'intérêt public compétents en matière de développement social urbain, NOR:VILM9300059D, JORF du 28 mars 1993 et voir Arrêté interministériel du 27 mars 1993 ,relatif aux groupements d'intérêt public compétents en matière de développement social urbain, VILM9300060A,Publié(e) au Journal officiel du 28 mars 1993 page 5444 ; Arrêté interministériel du 02 décembre 1999, modifiant l'arrêté du 27 mars 1993 relatif aux groupements d'intérêt public compétents en matière de développement social urbain,VILV9923637A,Publié(e) au Journal officiel "Lois et Décrets"du 07 décembre 1999, page 18148,texte n° 5.

cipe à ce dernier, il est soumis au régime des articles D1112-1 à D 1112-7 du CGCT[828]. La circulaire du 16 juin 1994 précise aussi qu'un G.I.P. créé initialement pour réaliser des opérations de développement social urbain avec des personnes publiques françaises ne pourra pas, par la suite, intégrer de collectivités locales étrangères par simple extension de son objet car la procédure d'autorisation et les règles de gestion sont différentes entre les deux catégories de G.I.P. Dans ce cas, il y aura nécessairement création d'un nouveau G.I.P.

746. Toutefois ce type de GIP est principalement institué entre des collectivités françaises, et ne semble pas avoir connu d'essor particulier en matière de coopération internationale intra-européenne, comme le souligne la circulaire du 16 juin 1994 relative aux groupements d'intérêt public[829].

747. Les GIP intra-européennes restent donc un outil peu utilisé en matière de coopération internationale, car ils sont inadaptés aux besoins des partenaires étrangers. En effet ces derniers sont soumis trop fortement au droit public français. César Noizet souligne que les GIP intra-européens subissent trois contrôles, dont deux *a priori*, et un *a posteriori*. Le GIP subit, tout d'abord, un contrôle initial lors de sa création par le gouvernement, puis un contrôle de gestion par le Préfet de région commissaire de gouvernement. Dans un second temps, il subit un contrôle a posteriori, par la chambre régionale des comptes[830]. De plus César Noizet souligne quatre limites de nature à décourager les collectivités territoriales étrangères à adhérer à un GIP : l'exclusion des collectivités non-membre de l'Union, la prédominance des personnes morales françaises, l'obligation pour le groupe d'avoir son siège sur le territoire français et l'application de la comptabilité française[831]. Il semble donc qu'une réforme du GIP intra-européen vers plus de paritarisme dans la structure et une adaptation de la structure aux enjeux de la coopération, lui permettrait de prendre toute sa place en la matière.[832] En revanche, le groupement local de coopération transfrontalière, créé par les traités interétatiques, connaît un vif succès, entraînant ainsi son extension à travers le district européen.

---

[828] Ce régime déjà évoqué pour le GIP transfrontalier ou interrégional ne sera pas repris ici

[829] Circulaire du 16 juin 1994 relative aux groupements d'intérêt public comportant des collectivités territoriales de pays appartenant à l'Union européenne, « *c'est le décret 93-571 qui s'applique lorsque des collectivités étrangères seront appelées à participer à un G.I.P. s'occupant de développement social urbain entre collectivités françaises et étrangères. Cela ne devrait pas poser de problème dans la mesure où le décret relatif aux G.I.P. à vocation interrégionale et transfrontalière a un objet qui peut sans difficulté prendre en compte cette vocation.*».

[830] César Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, L'Harmattan, p.258.

[831] C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, L'Harmattan, p.261.

[832] Christian Autexier, *l'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen*, Dalloz administration locale, 4408-49.

II] DU GROUPEMENT LOCAL DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AU DISTRICT EUROPÉEN : DES OUTILS SPÉCIFIQUEMENT TRANSFRONTALIERS

748. Le groupement local de coopération transfrontalière, régi par les traités de Karlsruhe et franco-belge, a inspiré le législateur dans l'élaboration du district européen.

A] Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)

749. Le groupement local de coopération transfrontalier relève du régime juridique de la coopération sous l'impulsion étatique, il dépend donc des traités internationaux. Ce groupement est régi notamment par les articles 11 à 15 du traité de Karlsruhe[833] et 11 à 15 du traité franco-belge[834]. Les deux traités, abordant le groupement local de coopération transfrontalière à travers des textes identiques, présentent ce dernier comme un instrument juridique permettant de réaliser des missions et des services d'intérêt commun. Le GLCT s'inspire du syndicat intercommunal de l'accord d'Isselburg-Anholt entre l'Allemagne et les Pays Bas[835] et du modèle allemand de groupement de coopération entre la Rhénanie du Nord Westphalie et en Basse-Saxe[836]. Il est actuellement l'élément le plus connu de l'accord de Karlsruhe.

750. Composé des collectivités territoriales et organismes publics locaux, il est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de l'État où il a son siège. Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public, il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière sont déterminés par les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés. Toutefois certaines dispositions sont obligatoires[837]. Les statuts sont adoptés à une majorité qui n'est pas inférieure

[833] Décret 97-798 du 22 août 1997 article 11 à 15

[834] J.O n° 66 du 19 mars 2005 page 4673, texte n° 1, LOI n° 2005-250 du 18 mars 2005 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, NOR: MAEX0300006L.

[835] Voir C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.291

[836] Euro Institut, le groupement local de coopération transfrontalière, documentation du séminaire du 22 juin 2004, Partie 1, p.9.

[837] Ils doivent contenir notamment des dispositions sur les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent; l'objet, les missions et les relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics

aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des parties autres que celles dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque État, prévoir des organes supplémentaires. L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière. Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents. Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut également être financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure. Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficultés ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière et à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci. Enfin le groupement est dissout de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été

---

locaux qui le composent notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte, la dénomination, le lieu de son siège et la zone géographique concernée, les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes ; la procédure de convocation des membres ; les quorums ; les modalités et les majorités requises pour les délibérations ; les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel, les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables, Les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres,sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent, les conditions de sa liquidation après dissolution. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statuts sont adoptées.

institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissout par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers[838].

751. Il faut préciser que la création d'un GLCT est soumise à une procédure d'adoption en droit français et étranger. En droit français, la création du GLCT est soumise à un contrôle étatique à travers un arrêté du Préfet de région[839]. Lors de la transmission du dossier à la préfecture, celui-ci examine les statuts du GLCT et formule des observations sur le projet. Auparavant cette procédure était prise par un décret en Conseil d'État qui ralentissait énormément la création du GLCT. Cette procédure simplifiée, prévue par l'article 137 de loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, va permettre de *favoriser le développement de la coopération transfrontalière par une mesure de déconcentration au Préfet de région de l'autorisation donnée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales d'adhérer, dans le cadre de la coopération transfrontalière et dans les limites de leurs compétences, à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne*[840].

752. Cette structure connaît un succès certain à travers la création de six groupements locaux de coopération transfrontalier qui sont par ordre de création : le GLCT « Centre Hardt-Rhin Supérieur »[841], le GLCT « Wissembourg-Bad-Bergzabern[842] », le GLCT « euro-institut »[843], le GLCT « Régio Pamina[844] », le GLCT « Eurozone Sarrebruck-Forbach »[845]

[838] Voir aussi C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.290-306

[839] Voir Article L1115-4, et loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004, Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 137 Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005;avant il fallait un décret en Conseil d'État, ce qui ralentissait énormément la procédure de création.

[840] Circulaire du 10 septembre 2004 sur l'entrée en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, p.37

[841] GLCT « Centre Hardt-Rhin Supérieur » a été créé par l'arrêté du préfet du Haut-Rhin n°982936 du 22 octobre 1998, dont l'objet est l'aménagement spatial (construction d'un pont sur le rhin) et la création d'un réseau commun de structures de loisirs et de tourisme..

[842] Décret du 28 mars 2001, a pour objet d'exploiter une nappe phréatique et réaliser un réseau d'alimentation en eau potable.

[843] « L'euro-institut », anciennement GEIE, devient GLCT en 1999, a pour mission la formation et le conseil pour les problèmes de coopération transfrontalière et européenne, décret du 3 janvier 2003

[844] Décret du 22 janvier 2003, il vise à soutenir et coordonner la coopération transfrontalière dans les domaines relevant de sa compétence.

[845] Voir notamment Décret n° 2003-582 du 24 juin 2003 autorisant l'adhésion du département de la Moselle et de la commune de Forbach au groupement local de coopération transfrontalière « Eurozone Sarrebruck-Forbach, pour la création de zones industrielles.

et le GLCT « Vis à Vis »[846] constitué en 2004. Trois autres GLCT sont en cours de constitution, il s'agit du GLCT Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, du GLCT pour gérer le parc archéologique de Bliesbruck-Reinheim, et du GLCT pour gérer l'Eurodistrict Sarrebuck/Moselle-Est. Ces structures ont été étendues indirectement à toutes les collectivités françaises par la création du district européen.

B] La création du district européen : entre GLCT et syndicat mixte ouvert, un instrument au service des projets de coopération

753. L'article 187 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[847] crée un nouvel outil au service de la coopération internationale intra-européenne : le district européen. Cet outil réglementé à l'article L1115-4-1 prévoit que « *Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. « L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents». « La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège. » « Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen. « Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents*.»

754. Cet article, inséré par le Sénat en première lecture sur proposition de MM. Pierre Mauroy[848] et Jean-Claude Gaudin, avait pour objet de permettre aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de créer des syndicats mixtes avec des collectivités terri-

[846]GLCT « Vis à Vis » est composé des communes de Erstein, Orbernai, Pays de Bade et a une mission d'aménagement et de développement.

[847] Article 187 de la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, J.O n° 190 du 17 août 2004 page 14545, texte n° 1, NOR: INTX0300078L

[848] Pierre Mauroy, président de la MOT (Mission opérationnelle transfrontalière), s'est inspiré des réflexions menées par la MOT.

toriales étrangères et leurs groupements[849]. En deuxième lecture, l'Assemblée Nationale, sur proposition de la commission des lois, et avec l'avis favorable du Gouvernement, a entièrement réécrit ces dispositions afin d'instituer un outil juridique spécifique à la coopération transfrontalière, dénommé « district européen »[850]. En deuxième lecture, le Sénat a complété cette rédaction par un amendement de M. Pierre Mauroy, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, autorisant les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements à adhérer à des syndicats mixtes existants. L'adhésion entraîne alors la transformation de plein droit de ces syndicats mixtes en district européen.[851]

755. Lors de la discussion parlementaire le rapport de M. Marc-Philippe Daubresse, déposé à l'assemblée nationale[852] souligne que « *le développement d'actions de coopération transfrontalière est devenu une composante essentielle de l'action des collectivités territoriales situées aux frontières, l'exercice de certaines compétences ne pouvant se restreindre au simple territoire national* » et précise que l'amendement introduit par le Sénat qui propose la formule du syndicat mixte est une proposition intéressante qui a reçu un avis favorable du Ministre délégué aux libertés locales. Toutefois « *il apparaît néanmoins que la coopération transfrontalière aurait besoin d'un outil spécifique, la banalisation institutionnelle que propose la rédaction adoptée par les sénateurs se prêtant mal aux caractéristiques très particulières de la coopération transfrontalière. Le contrôle de légalité, notamment, rendu applicable aux syndicats mixtes par l'article L. 5721-4 parait difficilement pouvoir être mis en œuvre s'agissant de groupements intégrant des organismes étrangers. En conséquence, la Commission a adopté un amendement du rapporteur apportant une nouvelle rédaction de l'article pour instituer un outil juridique spécifique à la coopération transfrontalière dénommé « district européen ». Le rapporteur a plaidé pour cette dénomination de district, qui fait référence à un outil de coopération connu, sans pour autant créer de confusion, puisque les districts ont été supprimés par la loi du 12 juillet 1999 relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.*» En deuxième lecture, le rapport du Sénat, déposé le 23 juin 2004, apporte des éléments sur les

[849] Voir le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales adopté par le Sénat le 15 novembre 2003, article 125 ter.
[850] Voir le projet de loi adopté par l'assemblée nationale n°276 relatif aux libertés et responsabilités locales adopté en 1re lecture le 14 avril 2004, article 125ter, amendement n°462.
[851] Voir le projet de loi adopté par le Sénat n°104 du 1 juillet 2004 en deuxième lecture relatif aux libertés et responsabilités locales, article 125ter
[852] Voir article 125 ter de la cinquième partie du rapport n°1435, de M. Marc-Philippe Daubresse, déposé le 12 février 2004 à l'assemblée nationale.

enjeux et les objectifs du district européen.[853]. Le Ministre délégué aux libertés locales, Patrick Devedjian, déclare « *Comment lever des taxes auprès d'une collectivité de droit étranger ? Comment traiter le cas particulier des syndicats mixtes transfrontaliers formés de communes et s'engageant dans une procédure de fusion avec un EPCI à fiscalité propre ? Comment rendre compatibles les règles de majorité qualifiée d'un syndicat mixte fermé avec l'esprit d'unanimité de la coopération transfrontalière ? A l'heure actuelle, les GLCT sont assimilés à la forme juridique du droit français qui est le moins éloigné, le syndicat mixte, sous réserve des spécificités de fonctionnement prévues par la convention de coopération transfrontalière de référence. Dans l'attente d'un instrument juridique plus adapté à caractère communautaire, il apparaît important de pérenniser ce qui fonctionne déjà actuellement dans les GLCT sans figer un dispositif juridique »*[854] *et le rapport précise « L'objectif recherché était de « pouvoir disposer d'une structure juridique permettant de gérer de manière dynamique l'INTERREG,* »[855].

756. Le district européen correspond donc à la transposition, dans le droit interne français, des dispositions relatives au groupement local de coopération transfrontalière, telles qu'elles existent dans l'Accord de Karlsruhe. Désormais un district européen peut être créé à toutes les frontières terrestres et maritimes françaises. Le district européen complète ainsi les outils existants et pallie l'absence de GLCT dans les accords internationaux aux frontières franco-britannique, franco-italienne, et franco-espagnole. Les collectivités locales françaises et étrangères et leurs groupements détiennent le pouvoir d'initiative en matière de création des districts européens, mais elle doit fait l'objet d'un arrêté du Préfet de région, dans la région où le district européen a son siège. La publication de cette décision lui permet d'acquérir la personnalité juridique de droit public, ainsi que l'autonomie financière. Il a notamment la capacité juridique de passer des contrats, de lancer des appels d'offres pour le compte de ses membres et de devenir maître d'ouvrage des projets transfrontaliers. L'objet du district est large, il a la capacité d'exercer toute mission qui présente un intérêt pour ses membres, à condition qu'elle entre dans leurs domaines de compétences respectifs, mais également de créer et gérer les services et équipements[856] nécessaires à la réalisation de cette mission. Ainsi des districts européens pourront être créés pour l'élaboration d'un schéma transfrontalier de planification territoriale, la constitution d'une autorité organisatrice des transports

[853]Voir article 125 ter du rapport n° 369 (2003-2004) de M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur, de la commission des lois

[854]Voir JO *des débats de l'Assemblée nationale - première séance du 5 mars 2004 - page 2560.*

[855] Jean Pierre Balligand, Extrait du rapport n°369.

[856] Voir circulaire du 10 septembre 2004 sur l'entrée en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, p.37.

transfrontaliers, la gestion d'équipements publics (épuration, déchets ménagers), la réalisation de zones d'activités, la mise en place d'une structure de gouvernance d'un projet de territoire etc...

757. L'article L1115-4-1 précise aussi que les règles du syndicat mixte ouvert s'appliquent au district européen. Ces règles, fixées aux articles L 5721-1 à L5722 7 et R 5721-1 à R 5722-1, disposent notamment que le syndicat mixte ouvert est un établissement public et qu'il peut associer à côté des collectivités territoriales françaises et étrangères et de leurs groupements d'autres personnes morales de droit public, par exemple des établissements publics locaux et nationaux, des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers. Le district européen est donc une personne morale de droit public soumise aux contraintes du syndicat mixte ouvert, qui peuvent déplaire aux collectivités étrangères et empêcher l'essor escompter des districts européens.

758. L'article L1115-4-1 dispose enfin que la création du district européen peut également résulter de la transformation d'un syndicat mixte ouvert en un district, suite à l'adhésion d'une collectivité territoriale étrangère et/ou d'un de leurs groupements, cette transformation est autorisée par un arrêté du Préfet de région.[857]. Selon cette règle tout syndicat mixte ouvert devient de plein droit un district européen lorsqu'il est composé d'une collectivité étrangère ou d'un de leurs groupements. Par conséquent en matière de coopération la formule du syndicat mixte ouvert disparaît pour celle du district européen.

759. A l'heure actuelle le Ministre de l'intérieur a précisé que deux districts européens sont en cours de création, le premier dit de « l'Espace Mont Blanc » concerne des collectivités françaises, italiennes et suisses et s'inscrit dans une démarche de développement durable transfrontalière visant à maintenir un équilibre entre la promotion des activités socio-économiques et la protection des milieux naturels, le second, pour sa part, 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.[858]

[857] Voir circulaire du 10 septembre 2004 sur l'entrée en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, p.37

[858] Voir la question écrite n°14051 du 14/10/2004 par Jean-Louis Masson et la réponse du ministre de l'intérieure publiée dans le JO Sénat du 16/12/2004 page 2914.

760. Le district européen est un outil novateur qui permettra de répondre aux besoins de la coopération intra-européenne en attendant l'élaboration définitive du projet de groupement européen de coopération transfrontalière.

III] LE PROJET DE GROUPEMENT EUROPÉEN DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : UN OUTIL D'AVENIR DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE POUR LA GESTION DES PROJETS DE COOPÉRATION

761. Inscrit dans la politique de cohésion économique et sociale de l'Union, un nouvel outil de droit communautaire dénommé groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) est en cours de préparation[859]. Cette réglementation communautaire permettra de répondre aux difficultés rencontrées par les États membres, les régions et les collectivités locales pour réaliser et gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Il doit faciliter la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par l'Union, notamment au titre des Fonds structurels, ainsi que des programmes de coopération transnationale et interrégionale, à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales[860].

762. En l'état actuel du projet, le Groupement européen de coopération transfrontalière pourrait être constitué sur tout le territoire de la Communauté. Il pourrait être composé d'États membres et de collectivités régionales et locales ou d'autres organismes publics locaux et aurait la personnalité juridique. Le GECT constitué à l'initiative de ses membres exécuterait les tâches qui lui seront confiées par ses membres conformément au présent règlement. Ses compétences seraient définies par une convention de coopération transfrontalière européenne. Elles ne pourraient pas porter sur une délégation de pouvoir de puissance publique, notamment des pouvoirs de police et de réglementation. Dans les limites de ses tâches déléguées, le GECT agirait au nom et pour le compte de ses membres. A cette fin, il possèderait la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales. Tout GECT ferait l'objet d'une convention qui préciserait la tâche du GECT, sa durée et les conditions de sa dissolution. La convention serait limitée au seul domaine de la coopération transfrontalière déterminée par ses membres. Elle préciserait la responsabilité de chacun de ses membres vis-à-vis du GECT et vis-à-vis des tiers et fixerait en outre le droit applicable à son interprétation et à son application, qui serait celui de

[859] Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), COM/2004/0496 final - COD 2004/0168.
[860] Voir p.281 et s, et p.292.

l'un des États membres concernés. En cas de litige entre les membres, la juridiction compétente serait celle de l'État membre dont le droit aurait été choisi. Les conditions dans lesquelles s'exerceraient les concessions ou délégations de service public octroyées au GECT au titre de la coopération transfrontalière seraient à définir par la convention sur la base des droits nationaux applicables. Enfin la convention établirait les modalités de contrôles du GECT. La convention instituant un GECT ferait l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne. Dès cet instant, la capacité juridique du GECT serait reconnue dans chacun des États membres, cette publication comporterait la dénomination du GECT, son objet, la liste de ses membres et l'adresse du siège. Les statuts du GECT devraient contenir un certain nombre de dispositions obligatoires[861]. Le GECT serait représenté par un directeur, qui agirait au nom et pour le compte de celui-ci, il pourrait se doter d'une assemblée constituée par les représentants de ses membres, des organes supplémentaires pourraient être mis en place. Le GECT devrait établir un budget annuel prévisionnel qui serait arrêté par ses membres et établirait un rapport annuel d'activité certifié par des experts indépendants des membres. Les membres seraient responsables financièrement au prorata de leur contribution au budget jusqu'à l'extinction des dettes du GECT. [862]

763. Cette proposition de règlement communautaire a été soumise à l'avis du Comité des régions qui préconise plusieurs modifications. Le Comité propose, d'une part, d'étendre le GECT à la coopération transnationale et interrégionale sous la dénomination de coopération transeuropéenne et, d'autre part, de renommer la structure *association européenne de coopération transeuropéenne.* Il propose aussi que le comité des régions tienne un registre public des conventions transeuropéennes[*863*].

764. Il faut souligner aussi l'avis de l'association des régions frontalières d'Europe sur la proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un

[861] la liste de ses membres, l'objet et les tâches du GECT ainsi que ses relations avec les membres, sa dénomination et le lieu de son siège, ses organes et leurs compétences, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes, les procédures décisionnelles du GECT, la détermination de la ou des langue(s) de travail, les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion de son personnel, les modalités de son recrutement, la nature des contrats du personnel garantissant une stabilité des actions de coopération, les modalités de la contribution financière des membres ainsi que les règles budgétaires et comptables applicables, la désignation d'un organisme indépendant de contrôle financier et d'audit externe

[862] Voir la proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), COM/2004/0496 final - COD 2004/0168

[863] Avis du Comité des régions. du 18 novembre 2004 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transeuropéenne (AECT), COM(2004) 496 final – 2004/0168 COD, Bruxelles, le 2 décembre 2004, COTER-026.

groupement européen de coopération transfrontalière[864], qui critique fortement la proposition de règlement. L'association estime que la terminologie de coopération transfrontalière n'est pas claire entre les différents États membres et préférerait l'emploi des termes de coopération transeuropéenne désignant à la fois la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale et que la coopération soit ouverte aux États tiers voisins. Elle considère aussi que le groupement peut être constitué à la seule initiative des *États membres et/ou des collectivités* et non obligatoirement des *États membres et des collectivités,* et que les responsabilités financières et les compétences propres doivent être définies plus clairement. L'association préconise enfin une modification de l'ordre des articles en débutant par une présentation générale de ses objectifs fondamentaux, puis en continuant sur les instruments juridiques du groupement et les détails techniques.

765. Malgré ces critiques, la proposition de règlement communautaire semble apporter un outil nouveau adapté à la coopération internationale intra-européenne. Cet instrument juridique sera commun à tous les États membres et a priori souple de fonctionnement. Il semble donc être une structure d'avenir permettant un développement important de la coopération intra-européenne. Cet instrument apparaît par conséquent comme un outil adapté à la mise en œuvre des projets et programmes de coopération intra-européenne. Il pourrait à moyen terme être complété par une structure fondée sur un nouvel objectif de coopération, la création d'une identité régionale commune à travers notamment les eurodistricts.

[864] Voir avis de l'association des régions frontalières d'Européennes sur la proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière du 06/09/2004.

§4 - DE L'EURORÉGION À L'EURODISTRICT : DES INSTRUMENTS TRANSFRONTALIERS À LA RECHERCHE D'UNE IDENTITÉ RÉGIONALE COMMUNE

766. Dans une logique de cohésion territoriale les collectivités locales ont développé des instruments juridiques recherchant à créer une identité régionale. Cette logique n'est pas affirmée clairement dans les premières eurorégions, mais devient une réalité concrète avec la construction des eurodistricts.

I] LES EURORÉGIONS

767. La coopération dans le cadre communautaire a entraîné le développement de structure locale d'un nouveau type dénommé eurorégion ou « euregio »[865]. L'eurorégion est une structure transfrontalière de droit public ou de droit privé constituant une interface à l'usage des structures existantes, elle ne forme pas un échelon supplémentaire d'administration locale ou régionale. Au sein de l'Union européenne, la plupart des eurorégions et instances analogues ont été créées aux frontières de l'Allemagne avec les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse, l'Autriche, la Pologne, la République tchèque, la France et le Danemark. Il en existe également aux frontières entre la Belgique et les Pays-Bas, entre l'Italie et l'Autriche, entre la Grèce et la Bulgarie, et entre la France et l'Espagne.

768. L'organisation des eurorégions[866] fonctionne en principe sur un regroupement de collectivités locales et régionales situées des deux côtés d'une frontière interétatique, avec parfois une assemblée parlementaire. L'eurorégion dispose d'un secrétariat permanent, d'experts et de personnels administratifs. Elle peut être fondée sur le droit privé régissant les associations nationales ou les fondations des deux cotés de la frontière ou bien être fondée sur le droit public découlant des traités internationaux. La méthode de travail des eurorégions est une coopération a but stratégique avec des orientations transfrontalières constantes. Elle correspond à une plaque tournante pour les relations transfrontalières, à destination des citoyens, des hommes politiques, des institutions, des milieux économiques, des partenaires sociaux, des organisations, de manifestations culturelles, tout en préservant un équilibre entre les différents pouvoirs et structures de part et d'autre de la frontière. La

[865] Voir *L'eurorégion,* journée d'étude du 8 et 9 décembre 1992, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse.
[866] *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Comité des Régions, Union européenne, p.87.

coopération est tant verticale qu'horizontale, et la mise en œuvre des décisions transnationales se fait dans le respect des procédures en vigueur de part et d'autre de la frontière. L'eurorégion cherche enfin à impliquer les citoyens, les institutions et les partenaires sociaux aux actions de coopération. La coopération transfrontalière porte sur un champ d'action défini en fonction des intérêts communs ou dans les domaines de la vie quotidienne (logement, travail, loisirs, culture), elle accorde généralement une importance équivalente à la coopération dans le domaine socioculturel, économique ou d'infrastructures. Elle a un rôle d'application des traités et accords conclus au niveau européen entre les États afin de créer une pratique en matière d'actions transfrontalières et offre des conseils dans de multiples domaines[867].

769. Les eurorégions les plus intégrées à l'heure actuelle sont les eurorégions de la frontière germano-hollandaise comme Rhin-Waal et Ems-Dollart. En 2001 l'Union européenne dénombre 30 eurorégions comme le souligne le tableau ci-dessous :

Tableau 14 : Les eurorégions en Europe

Nom	Création[10]	Frontière
Euregio	1958	Allemagne-Pays-Bas
Euregio Rhin-Waal	1973	Allemagne-Pays-Bas
Euregio Meuse-Rhin	1976	Allemagne-Pays-Bas-Belgique
Région Ems-Dollart	1977/1997	Allemagne-Pays-Bas
Euregio Rhin-Meuse-Nord	1978	Allemagne-Pays-Bas
Zukunft SaarMoselle Avenir	1979	Allemagne-France
Zone centrale du Benelux (Middengebied)	1984	Belgique-Pays-Bas
Estuaire de l'Escaut (Scheldemond)	1989	Belgique-Pays-Bas
Euregio SarreLorLuxRhin	1989	Allemagne-France-Luxembourg
Eurorégion du Nestos-Mesta	1990	Grèce-Bulgarie
Eurorégion de la Neisse-Nisa-Nysa	1991	Allemagne-Pologne-Tchéquie
Eurorégion de l'Elbe-Labe	1992	Allemagne-Tchéquie

[867] Développement régional, développement économique, transport et circulation, protection de l'environnement et protection de la nature, culture et sport, questions de santé, énergie, gestion des déchets, tourisme et loisirs, développement agricole, innovation transferts de technologie, écoles éducations, coopération dans le domaine social, services d'urgences et catastrophe naturelle, communication et santé publique.

Eurorégion des monts Métallifères (Erzgebirge)	1992	Allemagne-Tchéquie
Eurorégion Pro Europa Viadrina	1992	Allemagne-Pologne
Eurorégion de l'Egrer (Egrensis)	1993	Allemagne-Tchéquie
Eurorégion de la Forêt de Bavière et de Bohême	1993	Autriche-Allemagne-Tchéquie
Eurorégion Spree-Neisse-Bober	1993	Allemagne-Pologne
Euregio Inn-Salzach	1994	Allemagne-Autriche
Regio du lac de Constance	1994	Autriche-Suisse-Allemagne
Eurorégion de Poméranie	1994	Allemagne-Pologne
Regio TriRhena	1995	Allemagne-France-Suisse
Euregio Salzbourg - pays de Berchtesgaden - Traunstein	1995	Allemagne-Autriche
Euregio de la Via Salina	1997	Allemagne-Autriche
Région Jutland méridional-Schleswig	1997	Danemark-Allemagne
Euregio de la vallée de l'Inn	1998	Allemagne-Autriche
Euregio Zugspitze-Wettersteinkarwendel	1998	Allemagne-Autriche
Eurorégion Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon - Catalogne	1998	Espagne-France
Centre	1999	Allemagne-France
Euregio de Carélie	1999	Finlande-Russie
Euregio des îles de la Frise	1999	Allemagne-Danemark-Pays-Bas

Source : La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales, Comité des Régions, Union européenne, p.89-90.

770. La quasi-totalité des eurorégions s'est vue accorder un rôle important, dans le cadre d'Interreg, aux frontières intérieures comme extérieures de l'Union européenne. Les territoires qu'elles couvrent ont été déclarés éligibles aux objectifs d'Interreg IIA et leurs organes assument tout ou partie des fonctions exigées pour la gestion de la mise en œuvre du programme opérationnel correspondant.

771. Les exemples les plus marquant et les plus avancés en France se situent entre la Lorraine et la Rhénanie, puis entre le Pas-de-Calais et le sud-est de l'Angleterre. Ces nouveaux espaces s'appellent des « *eurorégions* ». La Lorraine est une région géographiquement bien placée car elle est limitrophe par rapport à trois pays : l'Allemagne, le Luxembourg, et la Belgique. De plus, aucune frontière naturelle (fleuve, montagne) ne sépare ces régions. Aussi, ces régions ont toutes connu un traumatisme identique par la crise charbonnière et sidérurgique et des difficultés de reconversion. Ces intérêts communs ont développé des liens particuliers. Ainsi une association transfrontalière regroupant le Luxembourg, deux régions d'Allemagne (La Sarre et la Rhénanie-Palatinat), une région française (la Lorraine) et une communauté autonome Belge (la Wallonie) s'est constituée. Cette *« euroré-*

gion » se dénomme *« Sarlorlux »*. C'est un organe de proposition, il met au point les actions de coopération entre les régions adhérentes. Chaque pays finance une partie de la coopération en mettant en place des projets de reconversion industrielle, sans tenir compte des frontières mais dans un espace plus large. Cette initiative est soutenue notamment par la Commission européenne dans le cadre du projet Interreg. L'ensemble du projet a abouti et aujourd'hui cette coopération transfrontalière se perfectionne. Ainsi, a été créé *«un comité d'accompagnement politique»* où siège les autorités responsables des quatre pays coopérant au niveau ministériel. Il ne se dégage pas d'une vision d'ensemble mais une approche ministère par ministère. Il existe aussi une commission permanente de coordination qui harmonise les projets et définit les priorités. La région « *trancemanche»* a développé, aussi, ce type de coopération. Il s'agit des relations entre le Nord, le Pas-de-Calais, le Quinte en Angleterre et les régions belges (Flamandes, Bruxelloise et Wallonne). Dans cet espace le lien fédérateur est le tunnel sous la manche rapprochant les trois régions. Il a permis un développement économique nouveau, caractérisé par des flux grandissants et des habitudes de voisinage dans le domaine de la consommation et des loisirs. (De nos jours, Calais est le deuxième port pour le trafic de passagers en Manche, Dourve en Angleterre est le premier). Le tunnel sous la Manche et les transbordeurs géants ont amplifié cette tendance. Ces flux donnent une dynamique transfrontalière particulière. Ainsi, des projets communs sont mis en place et une solidarité entre régions s'installe. La notion d'intégration européenne devient concrète. Ainsi est en train de naître une « *Eurorégion commerciale* » où les populations se mélangent (autour de Lille vivent 700 000 belges). Le programme européen INTERRG soutient ce type de développement en accordant des subventions. La région « *trancemanche »* est par conséquent un espace géographique cohérent formant une véritable *«eurorégion»*. Des schémas identiques peuvent se reproduire entre la région Languedoc-roussillon, Midi-pyrénées, et la Catalogne espagnole[868]. Notamment avec le développement futur du TGV Perpignan-Figuéras et de nouvelles voies routières. Les relations entre ses trois régions sont déjà poussées. Ceci est envisageable aussi entre la région Rhône-alpes, le nord de l'Italie, et la région PACA (Provence-Alpes-Cote d'Azur), spécialement depuis l'annonce du tunnel Lyon-Turin. En Europe d'autres pays suivent ce modèle de coopération, particulièrement l'Allemagne et les régions des pays de l'Est.

[868] Voir notamment Michel Valdiguie, *L'origine de l'Eurorégion*, dans *L'eurorégion,* journée d'étude du 8 et 9 décembre 1992, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, p.9.

772. Il faut tout de même soulever que les populations n'ont pas encore intégré la dimension « *eurorégionale*». La population reste attachée à une ville, une région puis une nation. Il n'existe pas de véritable sentiment d'appartenance eurorégionale. L'eurorégion n'est pas une collectivité territoriale, mais un espace bien organisé par des relations intenses permettant un développement rationnel, durable et important. Il peut être souhaitable de développer, dans la logique de la décentralisation et de l'Europe, l'instauration d'eurorégion avec l'Italie, le Royaume-Uni ou encore la Belgique, pour permettre une meilleure utilisation des fonds Interreg et favoriser l'intégration européenne. A terme, on assistera peut-être à une nouvelle définition de la notion de région avec les futurs eurodistricts.

II] LES EURODISTRICTIS

773. Lors du 40eme anniversaire du Traité de l'Elysée le 22 janvier 2003, les français et allemands ont décidé dans le cadre de la coopération décentralisée et transfrontalière de promouvoir une nouvelle démarche celui de l'«eurodistrict ». Dans une déclaration, commune du Président de la République et du Chancelier fédéral, ils appellent de leurs voeux le développement d'une coopération et d'une intercommunalité transfrontalière. Ils soutiennent la création d'un Eurodistrict Strasbourg-Kehl, ce projet pilote sert *« de prototype pour d'autres régions transfrontalières et permettre une accélération des projets concernant Strasbourg* » L'eurodistrict *« a vocation à explorer de nouvelles formes de coopération et à accueillir des institutions européennes* ». Ainsi, Claudie Haignere, Ministre Déléguée aux Affaires européennes et son homologue allemand, Hans-Martin BURY, ont apporté le 28 juin 2004 leur soutien au projet d'Eurodistrict entre Colmar, Mulhouse et Fribourg. Ce projet, qui concrétise une coopération engagée depuis 2000 entre Fribourg et Calmar, concerne les territoires de la région Freiburg (Stadtkreis Freiburg, Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald et Emmedingen et leurs communes) et de quatre pays côté du français : Grand Pays de Colmar, Pays de la Région mulhousienne, Pays Rhin-vignoble-Grand Ballon et le Pays d'Alsace centrale. Ce périmètre accueille une population de 1,25 millions d'habitants. Dénommé Eurodistrict « Région Freiburg/ Centre et sud Alsace», ce projet a comme objectif de créer une région transfrontalière dotée d'une identité régionale commune.

774. Une ébauche de statut juridique de l'eurodistrict a été émise lors de la déclaration commune de la Ministre déléguée aux affaires européennes françaises et du Ministre délégué aux affaires européennes allemands en ces termes: *Le projet Eurodistrict Strasbourg-Kehl*

se distingue des formes déjà expérimentées de la coopération transfrontalière sur trois points, d'abord par son caractère pilote pour d'autres régions frontalières et dans sa dimension d'atelier d'avenir pour de nouvelles formes de coopération et d'intégration transfrontalières en Europe, ensuite par la dimension intrinsèquement européenne de l'identité et des structures des collectivités de cet Eurodistrict Strasbourg-Kehl, et enfin par sa capacité à conférer une vision commune et une identité régionale transnationale au coeur de l'Europe du citoyen. Le projet a reçu un écho très positif auprès de l'opinion publique de part et d'autre du Rhin. Aussi bien en France qu'en Allemagne, des groupes de travail ont été constitués, intégrant tous les niveaux de représentation politique et administrative. Suite à une série de consultations nationales et bilatérales conduites sous l'autorité des ministres délégués aux Affaires européennes, les groupes de travail ont élaboré, en coopération avec des acteurs de la société civile, les lignes directrices de la réalisation de l'Eurodistrict se basait que sur la volonté profonde des collectivités concernées d'atteindre une nouvelle dimension de coopération transfrontalière. Il entend faciliter et donner une nouvelle impulsion aux activités existantes des collectivités sur place, qui sont appelées de leur côté à développer et mettre en oeuvre leurs visions communes.

775. Le point de départ de la coopération sera un groupement local de coopération transfrontalière sur le modèle de l'Accord de Karlsruhe signé le 23 janvier 1996. Un certain nombre de compétences devrait constituer le noyau dur de l'Eurodistrict dans une première phase, mais sa construction devrait être progressive pour permettre d'intégrer, au fur et à mesure, des compétences plus larges. La réflexion sur le statut juridique pourrait donc être conduite dès maintenant et, parallèlement aux autres réflexions, en fonction des projets identifiés et des compétences souhaitées et nécessaires. Les gouvernements de la République française et de la République fédérale d'Allemagne se déclarent disposés, si besoin est, à faire leur maximum pour soutenir l'application du projet (par exemple par des accords interétatiques). D'autres formes de coopération (dans le domaine de l'économie privée ou dans le cadre de la société civile) sont particulièrement souhaitables et seront encouragées, dans la mesure du possible, par les États. Afin de garantir une cohérence géographique et un équilibre relatif de part et d'autre du Rhin, le côté allemand retient d'abord comme périmètre de référence le territoire de la circonscription d'Ortenau (Ortenaukreis) (412.000 habitants, 46 communes de moins de 20.000 habitants et 5 communes de plus de 20.000 habitants), le côté français retient d'abord le territoire de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) (ville de Strasbourg avec 265.000 habitants et les au-

tres communes avec 190.000 habitants), dotée d'une assemblée délibérante et d'un exécutif. L'Eurodistrict comprendra donc environ 860.000 habitants au total.

776. Plusieurs domaines prioritaires ont été retenus par les parties pour donner une visibilité concrète souhaitée pour les citoyens concernés des deux pays : unification des réseaux de transports (TGV-ICE) à longue distance ; extension du réseau transfrontalier existant des transports à courte distance, marketing commun pour une visibilité unique de l'Eurodistrict, portail Internet commun, développement du centre de compétences pour la coopération transfrontalière, intensification de la coopération dans de domaine de la sécurité publique/coopération policière, renforcement de la coopération environnementale durable, notamment dans les domaines de la réduction des nuisances sonores/préservation de l'atmosphère et de la délimitation de réserves naturelles, développement de la coopération des services de secours et d'assistance, amélioration de la compatibilité au niveau de la formation professionnelle, en particulier dans l'artisanat et la formation d'enseignants, mutualisation des ressources des agences de placement, engagement aux jumelages d'écoles et aux échanges d'élèves, enseignement généralisé des langues du partenaire, respectivement le Français et l'Allemand dans toutes !es écoles pour atteindre un niveau de bilinguisme, sur lequel l'Eurodistrict pourra aussi se reposer ».[869]

777. A l'heure actuelle le projet d'Eurodistrict rencontre des réticences de la part des élus locaux, notamment de la part des élus alsaciens. Kai Littmann souligne que « *Certains responsables locaux ne voient visiblement pas l'intérêt de cet Eurodistrict. Pourtant, c'est un gage de développement social et économique pour l'avenir, d'autant plus, qu'à ce jour, le baromètre de l'emploi régional n'est pas au beau fixe et que le siège strasbourgeois du Parlement européen est une nouvelle fois menacé.* » [870]

778. L'analyse de cette dernière structure termine l'étude des instruments juridiques à la disposition des collectivités territoriales, toutefois il convient d'étudier aussi l'autorisation des collectivités locales à participer à des organismes étrangers, car cela peut être un moyen intéressant de coopérer.

[869] Déclaration commune de la ministre déléguée aux affaires européennes de la France, Mme Noelle Lenoire, et du ministre délégué aux affaires européennes de la République fédérale d'Allemagne, M.Hans Martin Bury, Strasbourg 30 juin 2003.
[870] Voir sur Internet : europeplusnet.info/article399.html

§5 - LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES À DES ORGANISMES DE DROIT ÉTRANGER DANS LE CADRE EXCLUSIF DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

779. La loi du 4 février 1995 a autorisé les collectivités territoriales à adhérer à des organismes de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger au moyen d'une convention. Cette disposition réglementée à l'article L1115-4 du CGCT précise les conditions de participation à des organismes étrangers[871]. Cette disposition a été introduite par l'article 83 de la loi du 4 février 1995[872] qui insère dans la loi du 6 février 1992 un article 133-1[873], modifié ensuite par la loi du 25 juin 1999[874] et la loi du 13 août 2004[875]. Il pose les conditions de participation des collectivités territoriales françaises à des organismes étrangers. Cette participation s'inscrit uniquement dans la coopération transfrontalière et prend deux formes différentes, soit l'adhésion à un organisme public de droit étranger, soit la participation au capital d'une personne morale de droit étranger. Ces deux formes de participation, soumises au même régime juridique, doivent remplir plusieurs conditions. Elles doivent se faire dans la limite des compétences des collectivités territoriales et dans le respect des engagements internationaux. La structure doit compren-

[871] Voir l 115-4 du CGCT et Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004 et Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 137 Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005 : *Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du préfet de région. Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges. La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'État dans le département dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-7 sont applicables à ces conventions. Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.*

[872] Loi n°95-115 du 4 février 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Publication au JORF du 5 février 1995, NOR:INTX9400057L.

[873] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république, JO du 8 février 1992, p.2064 et s.

[874] Loi n°99-533 du 25 juin 1999 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

[875] Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 137 Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005.

dre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne. L'adhésion ou cette participation doit faire l'objet d'une convention avec l'ensemble des personnes publiques, laquelle détermine la durée, les conditions, les modalités financières, et de contrôle. Cette adhésion ou cette participation ne peut être supérieure à 50 % du capital ou des charges.[876]

780. Ces conditions sont contrôlées par les autorités centrales à travers, d'une part, la soumission de la convention au contrôle de légalité et, d'autres part, une autorisation d'adhésion ou de participation par arrêté du Préfet de région depuis la loi de 2004[877]. De plus les comptes des structures et un rapport d'activité doivent être certifiés par un Commissaire aux comptes et annexés au budget de ces personnes publiques. Il faut aussi rappeler que la loi du 25 juin 1999 a supprimé la restriction concernant l'objet social.

781. Par conséquent les textes successifs depuis la loi de 1995 ont facilité la participation des collectivités et de leurs groupements à des structures de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière. La circulaire de 2001 rappelle que les seules conditions restrictives sont la limitation de la participation à 50% et la participation d'une collectivité territoriale frontalière ou de l'Union[878]. Toutefois cette participation reste inscrite dans le cadre transfrontalier, elle pourrait s'étendre à toute la coopération intra-européenne et répondre ainsi aux enjeux de la coopération et à l'objectif de cohésion territoriale de l'Union.

Conclusion de la section 2 sur les instruments spécifiques de la coopération intra-européenne.

782. Les instruments spécifiques de la coopération intra-européenne sont apparus variés et relevant de sources du droit très différentes, certaines du droit français issu des lois ou des traités internationaux et d'autres relevant du droit communautaire. De tous ces instruments, le contrat apparaît comme l'outil le plus souple et le plus adapté à la coopération internationale, alors que les structures restent plus difficiles à mettre en œuvre. Toutefois

[876] Christian Autexier,Les relations des collectivités locales, Dalloz Administration locale, 4408-50, n°221 et s. ; Bernard Dolez, , le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, RFDA 11 (5) septembre –octobre 1995.

[877]Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 137 Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005;avant il fallait un décret en Conseil d'État, ce qui ralentissait énormément la procédure de création. Circulaire du 10 septembre 2004 sur l'entrée en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, p.37

[878] Circulaire 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, 2.3.4, p17.

ces structures permettent souvent d'établir une coopération sur le long terme, avec des liens renforcés et une véritable recherche de synergie. Elles répondent à des enjeux différents, certaines recherchent à instaurer un dialogue comme l'association, d'autres s'orientent vers la coopération économique, c'est le cas notamment des SEML ou GEIE, d'autres encore veulent permettre la réalisation de projet ou programme de coopération comme le GLCT, le district européen ou encore le GECT, enfin une dernière catégorie apparaît avec les eurodistricts qui tentent de créer une identité régionale commune. Tous ces outils doivent être confrontés aux divers domaines d'intervention de la coopération internationale intra-européenne pour mettre en avant des propositions nouvelles.

SECTION 3 :
LA CONFRONTATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES AUX DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE

783. Christian Autexier souligne que la coopération Nord/Nord tient une place prépondérante au sein de l'Union européenne à hauteur de 60 % des actions de coopération[879]. Toutes ces actions de coopération comprennent des domaines très variés comme le démontre notamment l'article 3 de traité de Rome du 26 novembre 1993 qui précise que: « *Dans le respect du droit national et des engagements internationaux de chacune des Parties contractantes ainsi que dans les limites des compétences qui sont reconnues en droit national aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent conclure des accords et arrangements de coopération transfrontalière dans les domaines suivants : le développement urbain et régional ;- les transports et les communications ; l'énergie ; la protection de l'environnement ; le traitement des déchets ; la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration ; l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée ; la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles ; l'hygiène et la santé ; la culture et le sport ; l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre ; le développement économique et social ; l'amélioration des structures agraires ; le tourisme* »[880]. Cet article illustre tous les domaines possibles de la coopération transfrontalière et intra-

[879] Christian Autexier, L'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen, Dalloz, 4408-9, n°20.
[880] Voir Décret no 96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993.

européenne. Ils seront étudier dans le cadre de la coopération intra-européenne pour les confronter ensuite aux divers instruments juridiques présentés. Cette confrontation amènera à s'écarter du droit pour mieux apprécier ensuite l'utilité des divers instruments juridiques. Cette étude sera faite en distinguant six domaines différents, sans rechercher pour autant à constituer une liste exhaustive.

§1 - LA COOPÉRATION CULTURELLE ET TOURISTIQUE

784. La coopération culturelle constitue un facteur de cohésion important pour le développement de la coopération intra-européenne et transfrontalière. Cette coopération, encouragée par les programmes communautaires, touche un large public, résidents et touristes. La spécificité des projets culturels frontaliers réside dans le fait que les projets culturels communs améliorent la compréhension culturelle de part et d'autre de la frontière, ils permettent un rapprochement des cultures et un partage des différences. Les projets culturels sont très divers et les objectifs nombreux, il peut s'agir par exemple de favoriser la vitalité culturelle, de développer des approches de promotion de la richesse d'une région, de former le public aux nouvelles technologies. Cette coopération peut être mise en œuvre au moyen du contrat ou de l'association, lesquels semblent être des moyens adéquats aux enjeux de la coopération culturelle.

785. Les projets touristiques, pour leur part, sont nombreux et variés et peuvent revêtir un caractère transfrontalier à travers des aspects économiques, culturels ou environnementaux. Un projet touristique peut par exemple renforcer le rayonnement économique d'une région en attirant des touristes, en encourageant l'emploi, en développant des échanges culturels avec d'autres régions. La viabilité d'un projet de coopération dépend de plusieurs éléments. Les différents partenaires doivent rechercher un intérêt identique, les services et produits touristiques doivent exister de part et d'autre de la frontière, et les partenaires doivent posséder les compétences linguistiques et professionnelles requises. Les projets touristiques transfrontaliers peuvent être classés en deux catégories, certains reprennent à un niveau transfrontalier des offres touristiques déjà existantes, et d'autres sont conçus dès l'origine dans une dimension transfrontalière. Le développement du tourisme transfrontalier passe ainsi par la création d'outils et de méthodologies communes comme l'aménagement concerté des espaces et des sites touristiques, par la mise en réseau des acteurs, l'organisation commune de l'information et de la commercialisation, l'utilisation de la société de l'information, la création de nouveaux produits touristiques et d'actions favorisant la

formation des acteurs. Dans le cadre des programmes Interreg, les projets touristiques sont un objectif important, il propose des actions qui s'appuient sur des territoires transfrontaliers aptes à faire émerger une identité transfrontalière. Ils peuvent être financés notamment par le volet A du programme Interreg.[881]

786. Il semble que la coopération touristique peut être mise en œuvre d'abord et avant tout au moyen de l'outil contractuel et de l'association. Le contrat permet de mettre en place des actions touristiques, quant à l'association, elle est un moyen de construire une politique sur le long terme. Cette coopération, comme la coopération culturelle, s'inscrit totalement dans les projets d'eurodistricts, elle doit en être un élément pilier, mais elle doit aussi s'accompagner le plus souvent d'une coopération économique.

§2 - LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

787. Le domaine économique connaît des contraintes particulières liées à la concurrence rude entre les territoires, la méfiance des acteurs économiques de part et d'autre de la frontière, l'hétérogénéité du tissu économique, et la dissymétrie des systèmes juridiques. Les élus doivent utiliser la coopération internationale comme un moyen de passer d'une logique de concurrence, à une logique de partenariat à travers notamment la création de services aux entreprises, d'outils de promotion et de mise en réseau ou encore la création de zones d'activité et d'équipements communs.

788. La coopération dans le domaine économique rencontre des difficultés particulières qui peuvent trouver des solutions à travers un dialogue renforcé entre les autorités sur le plan économique et peut être aussi à travers une structure économique recherchant à créer une synergie économique régionale. Il semble par conséquent que le contrat et les associations sont des moyens permettant de renforcer le dialogue entre la collectivité et être un premier stade de coopération. Il peut être suivi dans un second temps par une coopération plus poussée à travers la mise en place d'un GEIE. Il peut être un moyen de créer une véritable synergie économique. Cette coopération amène en général à traiter aussi des problèmes de transports collectifs.

[881] Voir p.292 et s.

§3 - LES TRANSPORTS COLLECTIFS

789. La coopération intra-européenne doit aussi se tourner vers les problématiques des transports collectifs transfrontaliers pour répondre aux besoins des populations qui résident et travaillent dans deux pays différents. Cette coopération est inscrite dans les programmes de financement Interreg au volet B[882]. Elle comprend les zones frontalières, souvent très perméables, connaissant des flux incessants.

790. Dans la plupart des cas, les flux de personnes sont majoritaires et réguliers et s'accroissent de manière continue depuis 30 ans. Ces flux transfrontaliers de voyageurs ont entraîné une saturation progressive des infrastructures routières causée principalement par des déplacements effectués en voiture particulière et non en transport en commun. Par conséquent le développement des transports collectifs transfrontaliers est donc une alternative à cette saturation complète des infrastructures routières et devient un élément clé des projets de coopération. Cette question prend une acuité particulière dans le cas des agglomérations transfrontalières où le développement des transports collectifs urbains transfrontaliers constitue souvent une étape importante dans la construction d'un projet d'agglomération transfrontalière.

791. D'ailleurs l'article 21-5 de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 précise que *« La région peut, le cas échéant, conclure une convention avec une autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un État voisin pour l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de voyageurs dans les conditions prévues par le Code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur. A défaut d'autorité organisatrice de transport dans la région limitrophe de l'État voisin, la région peut demander à la Société nationale des chemins de fer français de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'État voisin pour l'organisation de tels services transfrontaliers. »*[883] Au regard de cet article et des problématiques de transports transfrontaliers, il semble que le contrat soit le meilleur moyen de mettre en œuvre une coopération dans ce domaine. En effet la technique contractuelle permet de passer des accords entre les autorités locales et les services publics de transport pour mettre en place des transports collectifs et des tarifs attractifs. Ainsi après avoir vu les problèmes liés aux transports col-

[882] Voir p.292 et s

[883] Article 21-5, 3 éme alinéa, Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 relative d'orientation des transports intérieurs, Publication au JO du 31 décembre 1982, et modifié par l'ordonnance n°2004-691 du 12 juillet 2004 art. 17 I, JO du 14 juillet 2004.

lectifs, il convient de se tourner vers les questions d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

§4 - L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

792. L'enjeu principal en matière d'urbanisme transfrontalier réside dans la recherche d'une coordination entre les politiques appliquées de part et d'autre de la frontière. Cette coordination peut trouver sa source dans des démarches de planification stratégique transfrontalière définissant des orientations thématiques communes. Les partenaires transfrontaliers peuvent aussi s'appuyer sur les dispositions existantes dans le droit interne. En France l'article 121-4-1 du code de l'urbanisme dispose que « l*es documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes. Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces États ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement. »*[884] Cet article est complété par les articles L122-7 et L 123-8 du même code[885] lesquelles précisent qu'au cours de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme les autorités peuvent recueillir l'avis des collectivités territoriales des États limitrophes en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement. Cet enjeu est aussi pris en compte par l'Union européenne qui prévoit

[884] Article inséré par la loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 1 a I, V Journal Officiel du 14 décembre 2000

[885] Article 122-7: « Le président du conseil régional, le président du conseil général, les présidents des établissements publics intéressés et ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4, ou leurs représentants, sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma. Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents en matière d'urbanisme et des maires des communes voisines, ou de leurs représentants. Le président de l'établissement public peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes. Article 123-8: *« Le président du conseil régional, le président du conseil général, et, le cas échéant, le président de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4, le président de l'autorité compétente en matière d'organisation des transports urbains, le président de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle ainsi que ceux des organismes mentionnés à l'article L. 121-4 ou leurs représentants sont consultés à leur demande au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme. Il en est de même des présidents des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents, des maires des communes voisines, ainsi que du président de l'établissement public chargé, en application de l'article L. 122-4, d'un schéma de cohérence territoriale dont la commune, lorsqu'elle n'est pas couverte par un tel schéma, est limitrophe, ou de leurs représentants. Le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture et d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes »*

dans le cadre des volets A et C du programme Interreg des financements dans le domaine du développement urbain[886].

793. En outre, l'urbanisme transfrontalier doit aussi prendre en compte les problèmes liés à l'habitat, notamment à travers une démarche de planification transfrontalière et l'articulation entre les politiques publiques de l'habitat à travers par exemple un Plan Local de l'Habitat. La coopération en matière d'habitat peut également passer par des démarches entreprises en commun par les organismes de logements sociaux.[887]

794. Pour atteindre ces objectifs le GIP pour le développement social urbain (DSU), le GLCT ou le district urbain sont des instruments adaptés aux besoins des collectivités en matière d'urbanisme, car ils permettent de mettre en place une concertation sur le long terme. Plus spécifiquement le GIP pour le DSU permet d'accueillir des personnes privées comme les offices HLM ou des promoteurs lesquelles peuvent participer à la création de programmes d'urbanisme opérationnel. Cet instrument peu utilisé par les collectivités territoriales françaises pourrait être un instrument d'urbanisme transfrontalier tout à fait adapté aux problématiques en la matière.

795. Ces problématiques se retrouvent aussi dans les projets d'équipement et d'aménagement des territoires transfrontaliers. En effet en matière d'aménagement, les partenaires frontaliers doivent commencer par adopter une vision commune des deux territoires et ensuite mettre en œuvre le projet. Il semble que pour porter le projet deux solutions sont envisageables, soit confier la maîtrise d'ouvrage à l'un des partenaires du projet, soit créer une structure ayant la capacité juridique de porter le projet comme le GLCT ou la SEML. Ces questions d'aménagement et d'urbanisme sont souvent liées aux questions d'environnement.

[886] Voir p.292 et s.

[887] Voir C.Noizet, La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, l'Harmattan, p.317-321.

§5 - LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

796. La gestion de l'environnement se pose aujourd'hui dans une logique de développement durable, et d'amélioration de la qualité de la vie, elle est présente dans tous les projets de développement territorial et touche de plus en plus les questions de coopération intra-européenne et transfrontalière notamment pour la gestion de l'eau, le traitement des déchets, la gestion des risques naturels, la pollution. Tous ces domaines sont aussi pris en compte par le volet B du programme Interreg qui propose des financements[888].

797. Dans le domaine de l'eau la question principale est la recherche d'une gestion commune des eaux usées et de la gestion des ressources en eau potable. Pour le traitement des déchets il peut s'agir d'une mise en commun au niveau transfrontalier des ressources permettant d'être plus efficace et notamment de favoriser l'application des directives européennes et d'atteindre les seuils nécessaires à la création de centre de valorisation. Cette question englobe notamment les déchets ménagers, les déchets industriels, les déchets toxiques, les déchets hospitaliers. Les questions de coopération en matière environnementale amène aussi à s'interroger sur une gestion commune des risques naturels notamment pour les zones côtières du sud qui sont particulièrement concernées par les incendies, les inondations ou les tremblements de terre. Cette coopération permet de mettre les acteurs en réseau et d'élaborer des scénarios types en cas d'urgence.

798. Toutes ces coopérations peuvent être mises en place au moyen de contrat entre les collectivités ou les services publics locaux. Toutefois lorsque cette coopération nécessite la mise en place d'une structure pour gérer un service public plusieurs solutions sont possibles. Il semble que le GLCT et le district européen soient les outils les plus adaptés à la gestion de service public commun, car ces structures permettent facilement la gestion commune d'un service public. Toutefois l'hypothèse de la SEML est aussi envisageable, notamment pour les servies industrielles et commerciaux qui génèrent une certaine rentabilité, comme la gestion de l'eau ou des déchets. Cela nous conduit à étudier un dernier domaine de coopération en matière sanitaire et médicale.

[888] Voir p.292 et s.

§6 - LA COOPÉRATION SANITAIRE ET MÉDICO-SOCIALE

799. Le domaine sanitaire et médico-social constitue un pan important de la coopération intra-européenne notamment dans les bassins de vie qui émergent progressivement sur les frontières entre la France et ses pays voisins. Les raisons de cette coopération sanitaire se fondent d'abord sur la réalité des pratiques quasi-quotidiennes des habitants dans leurs accès transfrontaliers aux soins, la santé correspondant de plus en plus à un service tendant à être assimilé à un autre et dont la proximité et le niveau d'excellence motivent les usagers potentiels en dépit des nombreuses barrières administratives.

800. Les structures qui coopèrent sont en premier lieu les établissements hospitaliers de part et d'autre d'une frontière. Le rôle pionnier de ces acteurs de terrain est d'ailleurs déterminant. Leurs thèmes privilégiés d'action sont variés et dépendent du type de frontières et d'établissements, il peut s'agir des soins, de l'enseignement et de la formation, de la recherche, de la prévention. Toutefois de nombreux blocages demeurent notamment : les barrières culturelles et linguistiques, les problèmes administratifs et réglementaires[889], enfin les difficultés de montages opérationnels et financiers. Les solutions pour améliorer la coopération transfrontalière sanitaire passent autant par la sensibilisation des acteurs que par l'intégration de la santé transfrontalière dans les démarches de planifications nationales et européennes, mais également par des réformes juridiques et administratives et l'assistance opérationnelle aux porteurs de projets. Cette coopération est soutenue aussi par le volet A du programme Interreg qui offre des financements.

801. Il semble à l'heure actuelle que le contrat soit l'instrument le plus adapté à la coopération sanitaire et sociale, cependant il peut être envisagé, dans certaines hypothèses de coopération plus poussée, de créer un GLCT ou un district européen.

[889] Des problèmes liés aux niveaux de décision différents de part et d'autre des frontières ou liés aux barrières juridiques et réglementaires.

Conclusion de la section 3 sur la confrontation des instruments juridiques aux domaines d'intervention de la coopération intra-européenne

802. Il semble que la multiplicité des enjeux de coopération explique la diversité des instruments juridiques de coopération, chacun outil tente de répondre spécifiquement à l'un de ces enjeux. Il apparaît aussi que le contrat est un moyen privilégié de coopération répondant à la plupart des domaines de coopération. Cependant des structures plus complexes s'avèrent nécessaires lorsque la coopération s'inscrit dans le long terme et dans un dialogue permanent. Elles sont le moyen de créer une coopération plus poussée et plus intégrée.

Conclusion du chapitre I sur les instruments juridiques adaptés aux domaines d'interventions de la coopération intra-européenne

803. La coopération intra-européenne, dominée par l'enjeu de cohésion territoriale, a cherché à créer de multiples instruments juridiques pour arriver à ces fins. Ils sont actuellement assez nombreux, le premier d'entre eux reste le contrat, il est complété par la création de nombreuses personnes morales. Ces dernières peuvent être un moyen de dialogue, de coopération économique, de gestion d'un projet ou de recherche d'une identité commune.
804. Le choix de la structure doit être adapté aux domaines d'intervention, certains domaines font appel à des outils juridiques simples d'utilisation, tandis que d'autres domaines demandent la création de structure plus complexe. Chaque collectivité doit s'interroger sur la coopération à mener pour choisir l'instrument juridique le mieux adapté à son action. Ces problématiques se retrouvent aussi dans la coopération extra-européenne.

Chapitre II Les instruments juridiques de la coopération extra-européenne

Section I les instruments juridiques spécifiques à la coopération internationale extra-européenne

§ 1 Le contrat de coopération extra-européenne

§2 L'association de coopération extra-européenne.

§3 La société d'économie mixte locale de coopération extra-européenne.

Conclusion sur les instruments juridiques de la coopération extra-européenne

Section II La confrontation des instruments juridiques aux domaines d'intervention de la coopération **extra-européenne**

§1 La coopération dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

§2 L'action humanitaire d'urgence

§3 Une coopération internationale pour le développement durable

§4 La coopération dans le domaine du développement économique locale

Conclusion sur les instruments juridiques adaptés aux domaines d'intervention de la coopération extra-européenne

Conclusion du Titre II

Conclusion de la deuxième partie

CHAPITRE II :
LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE

805. Les outils de la coopération extra-européenne, à la différence des outils de la coopération intra-européenne, sont moins nombreux, et souvent moins adaptés aux enjeux de cette coopération. Ainsi cette section ne cherchera pas à décrire leur fonctionnement déjà abordé dans la section précédente, mais s'orientera plutôt vers leurs spécificités extra-européennes.

806. Au regard du droit positif actuel les collectivités locales disposent de trois outils juridiques permettant de mettre en œuvre la coopération extra-européenne, il s'agit du contrat, de l'association, et de la société d'économie mixte locale (SEML). Ces structures étudiées dans un premier temps sous l'angle de la coopération extra-européenne, feront l'objet ensuite d'une confrontation aux divers domaines de la coopération internationale qui s'ouvrira sur des propositions d'adaptation.

SECTION 1 :
LES INSTRUMENTS JURIDIQUES SPÉCIFIQUES À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EXTRA-EUROPÉENNE

807. Les instruments juridiques de la coopération internationale extra-européenne sont de trois ordres : le contrat, l'association, et la SEML.

§1 - LE CONTRAT DE COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE

808. Le contrat de coopération extra-européenne, à la différence du contrat de coopération intra-européenne, relève d'un régime juridique unique défini à l'article L1115-1 du CGCT[890]. Ce régime déjà mis en avant au cours de la thèse et rappelé pour mémoire dans

[890] « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans la limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L2131-1 et L2131-2. Les dispositions de l'article L2131-6 sont applicables à ces conventions.

la section précédente, ne sera pas repris ici. En revanche cette section s'orientera vers l'étude plus poussée du contrat de « jumelage d'aide au développement » qui est l'un des contrats les plus utilisés en matière de coopération extra-européenne.

809. Ces jumelages doivent se distinguer des jumelages de cohésion territoriale, car ils ne répondent pas aux mêmes enjeux et objectifs. En effet le jumelage d'aide au développement recherche à travers un acte de solidarité internationale à mobiliser les citoyens autour d'un projet politique, social et/ou économique.

810. D'ailleurs Bernard Stasi distinguait ces jumelages, des autres jumelages en les dénommant « jumelage coopération[891] ». Ces jumelages qui correspondent à notre dénomination de « jumelage d'aide au développement », nous semblent personnellement plus proche de la réalité que celle de « jumelage coopération ». En revanche Bernard Stasi précise tout à fait la philosophie des ces jumelages. Selon lui, ils doivent être une expression de la solidarité française et européenne vers les pays du tiers monde, et doivent s'organiser de manière multilatérale avec plusieurs collectivités européennes vers un partenaire unique. Ce type de coopération s'inscrit dans la logique du réseau de villes, et des programmes de cofinancement de l'Union européenne[892]. Ils sont mis en œuvre selon le même modèle que le « jumelage de cohésion territoriale », c'est-à-dire soit géré directement par les services de la commune, soit par une gestion déléguée à une association[893]. Toutefois le jumelage d'aide au développement reste beaucoup moins développé que le jumelage de cohésion territoriale, alors qu'il est un moyen privilégié de coopération Nord/Sud. En effet le « jumelage d'aide au développement » apparaît comme un moyen juridique efficace pour nouer des relations avec des collectivités éloignées géographiquement. Cependant sa désaffection peut s'expliquer, d'une part, par le fait que les « jumelages d'aide au développement » manquent parfois d'un certain dynamise notamment au regard des obligations juridiques sans réelles portées. Il semble que les jumelages Nord/sud doivent contenir des droits et devoirs réciproques entre les parties pour que ces derniers soient un véritable succès. César Noizet précise pour sa part, qu' *« il apparaît que seuls les jumelages où il y a une volonté forte des municipalités et une participation conjointe et étroite entre ces dernières et des structures impliquant tous les acteurs, peuvent être considérés comme un*

[891] Bernard Stasi, L'essor des relations extérieures des collectivités locales, dans le colloque Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, 1988, p.77
[892]Voir p.313 et s.
[893]Voir p.378 et s.

réel outil de coopération »[894] D'autre part, la coopération extra-européenne est plus récente que la coopération intra-européenne, en effet, ces origines remontent plutôt au début des années 80, pour s'amplifier dans les années 90, et devenir au début du XXI° siècle un complément essentiel de la politique de coopération d'aide au développement de l'État. Cette jeunesse peut expliquer en partie la forte disproportion dans le développement des deux types de jumelage.

811. Toutefois, il semble que le contrat de jumelage d'aide au développement risque de connaître un nouvel essor au regard notamment du nombre important de collectivités territoriales étrangères recherchant à établir des jumelages, de la prise en considération par l'État de l'action internationale des collectivités territoriales, et des programmes européens qui poussent les collectivités locales à agir à l'extérieur de l'Union.

812. Le « jumelage d'aide au développement » apparaît donc comme le premier outil de la coopération extra-européenne, cependant les collectivités peuvent tenter de mettre en place des structures plus importantes comme l'association.

§2 - L'ASSOCIATION DE COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE

813. L'association peut être un moyen de mise en œuvre des actions de coopération extra-européenne. En effet cette structure déjà présentée dans la section précédente comme un outil de dialogue entre les collectivités, s'adapte tout à fait à la coopération extra-européenne. Dans cette hypothèse l'association peut être un outil de dialogue, mais peut aussi être un outil de gestion des projets de coopération. L'association, telle qu'elle est envisagée ici, correspond à une association composée de collectivités étrangères et françaises autour d'un projet de coopération, et non d'une association franco-française en charge de la coopération, telle qu'un comité de jumelage composé uniquement de collectivités françaises.

814. La structure associative a pour objet la mise en œuvre d'une action dans une logique de dialogue à moyen terme. Elle possède plusieurs avantages notamment de permettre à tous les partenaires de se réunir et de décider dans une structure commune et autonome.

815. Toutefois l'outil associatif pourrait être amélioré en autorisant la pratique du double siège. Il s'agit en effet d'une question primordiale du fait de l'éloignement géographique dans le cadre de la coopération extra-européenne. Cette pratique est d'ailleurs proposée par la

[894] La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, L'Harmattan, p.168.

doctrine dans le droit local associatif de l'Alsace-Lorraine comme le souligne l'ouvrage Lamy association: « *Un double siège légal n'est en principe pas possible. La doctrine conçoit cependant des dérogations dans des situations exceptionnelles. Dans le cas des associations « transfrontalières » qui souhaitent pour des raisons de principe disposer d'un siège dans chacun des pays concernés, il est possible de créer des associations jumelles dans chacun de ces pays.* »[895]. Cette dérogation exceptionnelle pourrait être étendue au droit associatif national dans le cadre uniquement de la coopération internationale et en précisant le régime juridique du double siège notamment en proposant un cadre à suivre sur les questions de responsabilité et de droit applicable à l'association. Cette réforme s'inscrirait dans une logique de parité et d'égalité entre les parties, qui est souvent un élément essentiel de la construction d'une confiance réciproque entre les parties. A l'heure actuelle le droit offre des solutions différentes à travers notamment la constitution d'établissements secondaires. En effet l'association possède un seul siège social, mais peut créer des établissements secondaires. Ces établissements sont des unités d'activités ou d'exploitations permanentes, non dotés de la personnalité juridique, mais jouissant d'une certaine autonomie et d'une possibilité de représentation par l'intermédiaire de ses dirigeants, salariés ou mandataires de l'association[896]. La distinction entre établissement et association est très nette dans les dispositions de la loi et du décret de 1901. En effet l'article 5 de la loi de 1901 précise que la déclaration initiale à la préfecture doit faire connaître, outre le siège social, le siège de chaque établissement de l'association[897]. Cette disposition permet de répondre en partie à la problématique de la coopération internationale extra-européenne en constituant des associations de droit français ayant un siège social en France et un établissement secondaire dans un pays différent.

816. L'enjeu de la coopération extra-européenne trouve une autre réponse dans la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 5 de la loi de 1901, lequel prévoit que les associations de droit étranger peuvent créer des établissements secondaires en France. Dans cette hypothèse la déclaration préalable sera fait à la préfecture du département où est situé le siège de son

[895] Lamy association 2000, n°711-12.
[896] Voir Lamy association n°123-3 et 123-4.
[897] Article 5 de la loi du 1 juillet 1901: « *La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions (L. no 81-909, 9 oct. 1981, art. 1er-I) « domiciles et nationalités » de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.* »

principal établissement[898]. Ainsi il est possible pour des ressortissants français d'établir le siège de leur association sur le territoire d'un État étranger. L'établissement du siège à l'étranger se fait selon les prescriptions de la loi de cet État; et l'association soumise à la loi de cet État, aura sa nationalité. L'établissement principal en France permettra à l'association étrangère de bénéficier de la capacité juridique. Cette association étrangère exercera certes tous les droits qui lui sont conférés par sa loi nationale, mais sa capacité au regard du droit français aura, en toute hypothèse, les mêmes limites que celles qui sont imposées par la loi française aux associations de droit français[899]. En revanche si l'association étrangère n'a aucun établissement en France, ses activités sur le territoire français ne donnent lieu à aucune déclaration[900].

817. Ces dispositions offrent des solutions intéressantes aux associations de coopération extra-européenne pour réaliser des projets et instaurer un dialogue entre les collectivités territoriales. Elles peuvent être notamment le support interterritorial d'un jumelage, c'est-à-dire le lien institutionnel entre plusieurs partenaires. Ce lien peut être complété dans certaines hypothèses par la création d'une société d'économie mixte locale.

§3 - LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE DE COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE

818. La société d'économie mixte locale a été ouverte aux collectivités étrangères européennes, comme cela a été souligné dans le chapitre précédent[901], mais aussi aux collectivités non-membres de l'Union européenne. En effet l'alinéa 5 de l'article L1522-1 du CGCT prévoit que «s*ous réserve, pour les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les États concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L1521-1»*[902]. Cet article issu de la rédaction de la loi 2 janvier 2002 distingue pour la première fois les collectivités de

[898] Alinéa 3 de l'article 5 de la loi du 1 juillet 1901 inséré par la loi. no 81-909, 9 oct. 1981, art. 1er-II) « Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement. »

[899] Mayer, Droit international privé, Collection Domat droit privé, Monchrestien, 4e édition., 1991, p.636; Revillard, L'exercice par les associations étrangères d'une activité en France, dans droit des. sociétés, juillet.1991, no 7.

[900] Lamy association n°126-14.

[901] Voir p.384 et s.

[902] Alinéa 5 de l'article L1522-1 issu de la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, J.O n° 2 du 3 janvier 2002 page 121, NOR: ECOX0004502L.

l'Union, des autres collectivités. En effet auparavant la rédaction de cet article issue de la loi du 6 février 1992 ne concernait que les collectivités étrangères sans distinction particulière, tandis que celle issue de la loi du 13 décembre 2000 se restreignait pour sa part aux collectivités limitrophes.[903]. Il convient alors de revenir sur les travaux législatifs de la loi du 2 janvier 2002 pour mieux comprendre le régime spécifique de l'adhésion des collectivités territoriales extérieures à l'Union européenne à une SEML. Le rapport législatif le plus intéressant en la matière est celui de l'assemblée nationale en première lecture[904]. Il précise que les anciennes rédactions de l'article L1522-1 obligeaient la constitution d'un accord préalable entre États ayant pour objet d'autoriser l'adhésion des collectivités territoriales étrangères au capital d'une SEML. Cette condition rendait la structure difficile d'accès aux collectivités étrangères et se trouvait renforcée par une limitation de la portée de la loi aux seules collectivités limitrophes. Le législateur de 2002 souligne alors que les motifs de cette rédaction n'apparaissaient pas clairement dans les débats, et décide de ce fait de modifier les conditions d'adhésion des collectivités étrangères à une SEML. Ainsi, lors de cette modification, M.Gérard Gouzes souhaite que l'adhésion des collectivités étrangères extérieures à l'Union européenne soit soumise à un accord préalable entre États pour éviter que les collectivités territoriales oeuvrant dans le secteur du développement interfère dans la conduite des relations internationales.[905] Cet argument retenu par la commission entraîne une nouvelle rédaction de l'article L1521-2 qui distingue, d'une part, les collectivités de l'Union européenne pouvant adhérer sans accord préalable et, d'autre part, les collectivités extérieures à l'Union européenne pouvant adhérer qu'après l'autorisation d'un accord interétatique.

---

[903] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, J.O n° 289 du 14 décembre 2000 page 19777, NOR: EQUX9900145L

[904] Rapport n°3137 de Jacky Darne fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législature et de l'administration générale de la République tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixtes,enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2001.

[905] Le rapport n°3137 de Jacky Darne précité précise que la commission *« a ensuite été saisie d'un amendement du rapporteur supprimant l'obligation d'un accord entre États préalablement à la participation de collectivités étrangères au capital d'une société d'économie mixte; après que le rapporteur eut précisé que cette obligation rendait notamment difficile la création de SEM transfrontalières dans le Nord de la France, aucun accord avec la Belgique n'ayant été conclu à ce sujet, M. Gérard Gouzes s'est interrogé sur les conséquences qu'une telle suppression pourrait avoir pour la coopération avec des États autres que ceux de l'Union européenne. Il a fait part de ses craintes que l'activité de ces sociétés d'économie mixte, oeuvrant notamment dans le secteur du développement, n'interfère dans la conduite des relations internationales; il a, dès lors, suggéré une modification de l'amendement, ne supprimant l'obligation d'un accord préalable entre États que pour les collectivités étrangères issues de pays de l'Union européenne. Observant que les activités des sociétés d'économie mixte restent finalement très territorialisées, le rapporteur a estimé que le risque de perturbation des relations internationales apparaissait plutôt faible. Il a néanmoins accepté de réfléchir à la suggestion de M. Gérard Gouzes d'ici l'examen en séance de la proposition de loi. La Commission a ensuite adopté l'amendement (amendement n° 25) et l'article 8 ainsi modifié.*

819. Ce régime spécifique est critiquable à plusieurs points de vue. D'une part, il faut préciser que la coopération internationale doit s'inscrire dans le respect des engagements internationaux de la France, que les délibérations de création de la SEML sont soumises au contrôle de légalité et que les actes de la SEML sont communiqués au représentant de l'État. De plus toute modification de l'objet, de la structure des organes ou de la composition du capital ne peut intervenir que par une délibération subissant le contrôle de légalité.[906] Dès lors la constitution d'une SEML de coopération extra-européenne apparaît soumise à de multiples contrôles *a posteriori* permettant de prévenir toutes dérives de la SEML au regard de la politique internationale de la France. D'autre part, l'obligation d'un accord préalable entre les États réduit énormément la portée de la disposition, en effet à ma connaissance aucun traité international ne permet à des collectivités étrangères hors de l'Union européenne d'adhérer à une SEML.

820. Il semble donc que cette condition limite considérablement l'utilisation de la SEML dans le cadre de la coopération extra-européenne, pour autant cet outil pourrait se révéler très utile. En effet il serait, d'une part, un outil au service des coopérations économiques d'aide au développement et, d'autre part, il serait un moyen de démontrer l'utilité des sociétés mixtes dans les secteurs de l'aménagement et de l'immobilier dans des économies émergentes. Il semble donc que le régime spécifique des SEML de coopération extra-européenne pourrait s'aligner sur celui de la coopération intra-européenne favorisant ainsi le développement de cet outil juridique.

Conclusion de la section 1 sur les instruments juridiques de la coopération extra-européenne

821. Les instruments juridiques de la coopération extra-européenne apparaissent beaucoup moins nombreux que ceux de la coopération intra-européenne. En effet ils sont au nombre de trois seulement, le contrat, l'association et la SEML, et sur ces trois outils deux uniquement peuvent être utilisés effectivement par les collectivités territoriales, le contrat et

[906] Article L1524-1 « Les délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et des assemblées générales des sociétés d'économie mixte locales sont communiquées dans les quinze jours suivant leur adoption au représentant de l'État dans le département où se trouve le siège social de la société. Il en est de même des contrats visés à l'article L. 1523-2, ainsi que des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes. A peine de nullité, l'accord du représentant d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou d'un établissement public de santé, d'un établissement public social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire sur la modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants d'une société d'économie mixte locale ne peut intervenir sans une délibération préalable de son assemblée délibérante approuvant la modification. Le projet de modification est annexé à la délibération transmise au représentant de l'État et soumise au contrôle de légalité dans les conditions prévues aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2, L. 5211-3, L. 5421-2 et L. 5721-4.

l'association. Ces instruments apparaissent peu nombreux et se révèlent insuffisant lors d'une confrontation aux divers domaines de la coopération extra-européenne.

SECTION 2 :
LA CONFRONTATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES AUX DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE

822. Les outils juridiques de la coopération extra-européenne répondent à des besoins spécifiques en constante augmentation. Quelques chiffres du ministère des affaires étrangères soulignent l'augmentation importante des cofinancements étatiques de la coopération internationale en direction des pays en voie de développement. Les cofinancements étaient d'1 millions d'euros en 1986, et de 8,5 millions d'euros en 1998 pour 248 projets, représentant au total 29 millions d'euros.

823. Tous ces projets s'inscrivant dans une logique d'aide au développement, interviennent dans quatre domaines principaux : l'eau et de l'assainissement, l'aide humanitaire d'urgence, le développement durable et le développement économique locale. Ces quatre domaines ne constituent pas une liste exhaustive, mais un aperçu des points les plus importants.

Quelques chiffres permettant de comprendre les enjeux de la coopération extra-européenne (exprimé en franc)[907].

Tableau 15 : Répartition géographique des cofinancements en 2000

	Montant (KF)	%
Afrique (Maghreb compris)	26 491	49,9
Europe (PECO compris)	6 524	12
Asie	4 717	8,7
Amériques	4 195	7,7
Bassin Méditerranéen et Moyen Orient	3 310	6,1
Zone pluri-pays	8 941	16,5
Total	**54 178**	**100**

[907] Source issue des troisièmes assises de la coopération décentralisée, l'action internationale des collectivités locales, p.411-412, La Documentation Française.

Tableau 16 : Les 10 pays de la zone de solidarité prioritaire les plus cofinancés en 2000

Pays	Montant en MF
Sénégal	7,917
Burkina Faso	3,850
Maroc	2,084
Bénin	2,072
Vietnam	1,607
Bassin Méditerranéen	1,604
Cambodge	1,371
Cameroun	1,162
Palestine	1,123
Guinée	1,098

Tableau 17 : Les 5 pays hors zone de solidarité prioritaire les plus cofinancés en 2000

Pays	Montant en MF
Roumanie	2,045
Pologne	1,250
Hongrie	0,940
Brésil	0,784
Chine	0,617

§1 - LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

824. Le sénateur M. Jacques Oudin rappelle que dans le cadre du Forum Mondial de l'eau de mars 2003 à Kyoto, la France a appelé la communauté internationale à se mobiliser sur le thème de l'eau, du développement durable, du progrès humain, et de la lutte contre les inégalités. Il considère que cette mobilisation concerne touts les acteurs publics et notamment les collectivités locales et les agences de l'eau. De ce fait il dépose une proposition de loi le 13 novembre 2003 permettant de développer la coopération internationale dans le domaine de l'eau et de l'assainissement Ce texte propose qu'une ressource spécifique soit affectée à la coopération internationale dans ce domaine pour mettre en oeuvre des actions de long terme ou des actions d'aides d'urgence[908].

[908]Proposition de loi n°67 déposé au Sénat le 13 novembre 2003, sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

825. Cette proposition est accueillie favorablement par le Sénat. Il précise dans son rapport que ce texte a pour objet de permettre aux collectivités d'apporter une contribution précieuse, d'une part, à l'effort de solidarité de la France envers les pays les plus démunis et, d'autre part, à la diffusion d'un modèle de gestion de l'eau et de savoir-faire reconnus dans le monde entier. Le rapport parlementaire souligne aussi les enjeux sanitaires, alimentaires, sociaux, économiques, environnementaux et géopolitiques qui entourent la question. Face à ces enjeux l'intervention internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau est une nécessité prise en compte par la proposition de loi, elle offre une base légale à ce type de coopération[909]. Le Sénat vote le texte en première lecture le 22 juin 2004 en ces termes: « *Article L.1115-1-1 Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de un pour cent 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.* »

826. « *L'article L. 213-6 du code de l'environnement: « Dans le respect des engagements internationaux de la France et dans le cadre de conventions soumises à l'avis du comité de bassin, l'agence peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de un pour cent de ses ressources, le cas échéant et suivant les règles statutaires en vigueur pour chaque catégorie de personnels, avec le concours de ses agents.* »

827. Cette loi votée définitivement dans les mêmes termes le 9 février 2005[910] comporte plusieurs innovations de premières importances. Elle offre tout d'abord un cadre financier aux actions de coopération dans le domaine de l'eau. Elle précise en effet que 1% des ressources affectés au budget des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent être utilisées au financement des actions de coopération dans le domaine de l'eau. Ce dispositif novateur permet de dynamiser fortement la coopération dans ce domaine et offre aux collectivités les moyens financiers correspondant aux ambi-

[909] Rapport n°347, de Charles Guené, déposé au Sénat.sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement

[910] 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, JO n° 34 du 10 février 2005 page 2202.

tions de la loi. On peut souligner que ce dispositif se retrouve aussi en partie dans la proposition de loi n°1135 déposée à l'assemblée nationale le 15 octobre 2003 visant à assurer une dynamique nouvelle et responsable à la coopération décentralisée[911]. En effet cette proposition, qui n'a pas était retenue par le gouvernement, voulait que 0,5% du budget de la Nation soit consacré à des actions de coopération décentralisée. Ce texte n'a pas connu de suite mais a le mérite de poser la question financière, et de proposer une méthode de financement.

828. La loi du 9 février 2005 permet ensuite d'orienter la coopération internationale dans un domaine spécifique. Cela renforce la cohérence globale des actions de coopération dans un domaine où la France possède un savoir-faire de grande qualité.

829. Il faut souligner aussi le rapport parlementaire très complet d'André Santini, qui précise notamment que la coopération dans le domaine de l'eau se développe à la fin des années 90 et qu'actuellement six collectivités régionales, neuf collectivités départementales, et vingt-six villes, communauté urbaines ou d'agglomération pratiquent une coopération dans ce domaine[912]. Il ressort aussi du rapport que l'article L213-6 concerne actuellement six agences de l'eau[913].

830. Le rapport souligne en outre les apports faits par le Sénat en insérant l'article 1 de la loi dans le chapitre relatif à la coopération décentralisée dans le CGCT, en étendant la loi aux syndicats mixtes et en soumettant les conventions des agences de l'eau au Comité de bassin.

831. Dans cette optique la coopération dans le domaine de l'eau doit privilégier le contrat pour être mise en oeuvre, toutefois le choix de structures plus élaborées semble être adapté à ce type de coopération. Ces structures peuvent prendre notamment la forme de la société d'économie mixte locale. Elle apparaît comme un moyen adapté pour la mise en œuvre d'une coopération à caractère industriel et commercial. Toutefois les SEML restent difficiles à créer comme nous l'avons vus précédemment[914], elle devrait se constituer sans accord préalable entre les États. Une telle ouverture permettrais d'exporter le savoir-faire français dans se domaine à travers une logique de coopération.

---

[911]Proposition de loi n°1135 présentée par Mme Maryse Joissains-Masini le 15 octobre 2003 visant à assurer une dynamique nouvelle et responsable à la coopération décentralisée

[912] Rapport n°2041 de André Santini déposé à l'assemblée nationale, relatif sur la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

[913] Ces six agences de l'eau sont l'agence Adour-Garonne, l'agence Rhône-Méditerranée-Corse, l'agence Loire-Bretagne, l'agence Rhin-Meuse, l'agence Seine-Normandie et l'agence Artois-Picardie.

[914] Voir p.431 et s.

832. Enfin le rapport apporte aussi des éléments d'explication des notions d'aide d'urgence et d'actions de solidarité internationale. Il considère que « *les actions d'aides d'urgences peuvent déroger au droit commun de l'article L1115-1 mais leur raison d'être est temporaire. Tout prolongement de ces aides temporaires doit donc se faire en respectant le cadre conventionnel*. » De plus il précise la définition des termes « actions de solidarité internationale » en soulignant qu'il s'agit des actions permettrant *de venir en aide à des organisations étrangères ou internationales qui ne sont pas des collectivités territoriales.* Ces précisions qui sont identiques dans le rapport sénatorial sont intéressantes à plusieurs ordres. Elles démontrent, d'une part, une évolution de la coopération vers l'aide d'urgence et l'aide humanitaire, et la création d'un régime dérogatoire pour ce type d'intervention et, d'autre part, un élargissement de la définition de la coopération en intégrant les acteurs de la société civile. Cette définition élargie va dans le sens de la définition européenne[915]. Cette volonté s'inscrit dans une logique nouvelle où l'action humanitaire d'urgence devient un domaine de la coopération internationale en pleine expansion.

§2 - L'ACTION HUMANITAIRE D'URGENCE

833. L'émancipation de la coopération internationale a mis en avant l'action humanitaire d'urgence comme un nouveau domaine d'intervention. Ce domaine est apparu peu à peu, entre une demande de plus en plus présente de la part des collectivités territoriales et une certaine réticence de l'État, il est devenu actuellement une action de premier ordre à l'aube d'un développement majeur.

834. Pour mieux comprendre cette évolution il faut rappeler au préalable quelques éléments de droit pour mieux comprendre la place de l'action humanitaire dans la coopération internationale. Ce domaine d'intervention semble dans un premier temps exclu du champ d'action de la coopération internationale, comme nous l'avons souligné en première partie[916]. En effet l'arrêt du tribunal administratif de Saint Denis de la Réunion du 18 décembre 1991[917] annule une délibération municipale mettant en place une action humanitaire non urgente. Toutefois un premier changement d'orientation apparaît dans la circulaire du

[915] Voir p.17.
[916] Voir p.151 et s.
[917] Tribunal Administratif de Saint Denis de la Réunion, 18 décembre 1991, M.Mario Lechatc/ Maire de la commune de Saint-Denis, LPA, 21 juin 1993-N°74-5.

20 avril 2001[918]. Elle admet l'action humanitaire d'urgence des collectivités territoriales dans deux hypothèses différentes.

835. Dans une première hypothèse la catastrophe et situation d'urgence touchent une population d'une collectivité étrangère liée à la collectivité française par une convention, alors l'intérêt local se présume et l'intervention est légale. Cela même sans clause d'assistance mutuelle explicite.

836. Dans une seconde hypothèse la catastrophe et situation d'urgence touchent une population étrangère vivant en dehors des zones concernées par des accords de coopération. Dans ce cas l'intérêt local doit être analysé au regard des jurisprudences « commune de Pierrefitte » et « Villeneuve-d'ascq »[919].

837. La circulaire précise les conditions de légalité de ces interventions qui sont de trois ordres : un intérêt local direct des populations sinistrées, la compatibilité de l'action avec la politique étrangère de la France et le respect des principes figurant dans les accords internationaux souscrits par la France. La circulaire précise à propos du premier critère que *le bénéficiaire ou l'opérateur de l'aide doit 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*[920]. Elle souligne pour le deuxième critère que l'action humanitaire ne doit pas constituer un soutien direct à une des parties d'un conflit international ou civil. La circulaire précise aussi que lorsque les interventions humanitaires d'urgences se poursuivent dans le temps, elles doivent s'inscrire dans le droit commun conventionnel de l'article L1115-1 du CGCT[921].

838. Cette dernière a été complétée par une circulaire du 13 juillet 2004 dont l'objet est l'action des collectivités locales en appui à l'action humanitaire d'urgence[922]. Cette circulaire a pour objet d'informer les acteurs locaux sur les missions de la délégation à l'action humanitaire et de proposer un cadre d'action concertée aux collectivités locales. La mission de

[918] Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieure Ministère des affaires étrangères, 4.4.

[919] Voir p.150 et s.

[920] Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieure Ministère des affaires étrangères, 4.4

[921] Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales française et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, Ministère de l'intérieure Ministère des affaires étrangères, 1.1.2.

[922] Circulaire du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministère des affaires étrangères ayant pour objet l'action des collectivités locales en appui à l'action humanitaire d'urgence du 13 juillet 2004.

la délégation à l'action humanitaire veille aux besoins des situations d'urgences, coordonne les actions humanitaires d'urgence au plan interministériel et promeut le partenariat avec les organisations de solidarité internationale, les collectivités locales et les entreprises. Dans le cadre de cette politique étatique l'État met à la disposition des collectivités locales deux outils de concertation qui sont, d'une part, le fond de concours rattaché au fonds d'urgence humanitaire (FUH) et, d'autre part, l'apport en nature et en personnel. Le FUH, qui reçoit des contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence, est à disposition des collectivités locales pour mettre en place des actions tout en laissant aux collectivités la liberté du choix du type d'action et du bénéficiaire. Ce fond comporte de multiples avantages notamment des transferts financiers sans frais, l'appui du réseau diplomatique et la sécurité juridique. L'apport en nature ou en personnel est le deuxième outil de concertation. Cet outil permet aux collectivités, qui veulent mettre à disposition des matériels ou du personnel, de le faire dans le cadre d'une action concertée de la délégation à l'action humanitaire. Ce système est fondé sur une offre de la part des collectivités et des besoins exprimés par la délégation. Lorsque les deux sont en adéquation et conforme au cadre légal de l'intérêt direct alors ces apports de matériels ou de personnels seront intégrés au dispositif d'aide d'urgence mis en place par la France. La circulaire précise aussi que les collectivités entreprenant des actions de manière indépendante doivent en informer la délégation à l'action humanitaire.

839. Cette circulaire démontre deux éléments nouveaux de l'action humanitaire d'urgence des collectivités territoriales. D'une part, cette action de coopération est devenue un élément à part entière de la coopération internationale et, d'autre part, l'État veut contrôler ces actions pour conserver une efficacité dans les actions et une cohérence dans sa politique nationale d'aide humanitaire d'urgence.

840. Ces éléments se retrouvent dans une autre circulaire du 29 mars 2004 relative à la coopération décentralisée en matière de sécurité civile[923]. Cette circulaire constate que les collectivités françaises mènent des actions de coopération en matière de sécurité civile au bénéfice de collectivités locales des pays africains. Elle propose d'établir un bilan de ces actions pour dégager une meilleure cohérence et coordination de ces actions à travers la mise en place d'un questionnaire type. Cette circulaire démontre une fois de plus la volonté de l'État de rechercher une meilleure efficacité dans les actions de coopération.

[923] Circulaire du ministre de l'intérieure de la sécurité intérieure et des libertés locales du 29 mars 2004 relative à la coopération décentralisée en matière de sécurité civile, NOR INTE0400037C.

841. L'action humanitaire d'urgence devient donc un domaine d'intervention des collectivités locales qui restent sous contrôle de l'État, d'ailleurs ce rapport particulier entre l'État et les collectivités locales peut être source de contentieux comme l'illustre l'avis du Conseil d'État du 24 mars 2004[924]. Cet avis résulte d'une procédure devant le tribunal administratif de Papeete entre M. René X et le gouvernement de la Polynésie française. Ce contentieux débute par un arrêté du 12 février 2003 fixant les modalités d'une intervention humanitaire de la Polynésie française en faveur des populations des îles Fidji et Salomon. Le tribunal administratif par un jugement du 4 novembre 2003 décide de transmettre le dossier pour avis au Conseil d'État en lui soumettant la question de savoir si les règles de répartition des compétences entre l'État et le gouvernement de Polynésie ont été méconnues. Ce dernier précise que la Polynésie est compétente au titre de la loi du 12 avril 1996 pour octroyer une aide humanitaire d'urgence en faveur d'une population étrangère « *dès lors que la décision d'aider ces populations, d'une part, n'empiète pas sur les orientations de la politique extérieure de la France dont la définition, au sens de l'article 6 précité, appartient exclusivement à l'État et, d'autre part, se justifie par l'urgence de cette intervention et présente un caractère non permanent.* » . Cet avis délimite précisément les possibilités d'aide humanitaire d'urgence de la Polynésie française autour de trois critères. L'aide doit être conforme à la politique extérieure de l'État, elle doit être urgente et non permanente. Les critères de cet arrêt confirment les conditions posées par la circulaire de 2001 et la jurisprudence, il semble donc que ces conditions peuvent être étendues à toutes les collectivités territoriales françaises.

842. Ces textes peuvent être illustrés par l'importance et l'efficacité de l'aide humanitaire d'urgence apporter par les collectivités territoriales aux victimes du raz-de-marée de l'Asie du sud et du sud-est. Les actions entreprises par les collectivités territoriales sont nombreuses et variées et s'inscrivent dans un mouvement international. Ce mouvement d'une ampleur considérable a démontré les limites des possibilités offertes aux collectivités territoriales comme le souligne notamment le sénateur M. Michel Thiollière dans une proposition de loi du 3 mars 2005 relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale[925]. Le sénateur propose d'insérer un article L1115-1-2 dans le CGCT en ces termes :« *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs groupements peuvent, dans la limite de 1% des recettes*

[924] Conseil d'État, 10 éme et 9 éme sous section réunies, 24 mars 2004, avis sur l'aide humanitaire de la Polynésie Française, n°261797.

[925] Proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale présentée par M.Michel Thiollière, Sénat, n°224, 3 mars 2005.

d'investissement, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans le cadre des conventions prévues à l'article L1115-1, des actions d'aides d'urgence au bénéfice des ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale en cas de catastrophe humanitaire ». Le sénateur motive cette proposition en soulignant que les « *collectivités se heurtent aujourd'hui à un obstacle majeur. La jurisprudence administrative exige, y compris par faisceau d'indice, la preuve de l'existence d'un intérêt commun entre les deux collectivités pour que la mise en œuvre de la procédure de coopération décentralisée soit légale. Or, l'intérêt pour la population d'une commune ou d'un groupement de communes françaises ne se vérifie pas lorsque des dons ou des partenariats sont organisés.* ».

843. Ce texte est critiquable sur plusieurs points. D'une part, il ne semble pas écarter les conditions posées par la jurisprudence (intérêt local direct, de la neutralité politique, et respect des principes figurant dans les accords internationaux). En effet selon la proposition de loi les actions doivent se faire dans le cadre de l'article L1115-1 du CGCT, lequel pose des limites précises aux contrats de coopération[926]. Ces limites recoupent pour partie les critères posés par la jurisprudence. Dès lors il semble que la loi ne permettrait pas de lever les conditions posées par la jurisprudence. En revanche ce texte a le mérite de poser clairement l'aide humanitaire d'urgence comme un intérêt local extraterritorial et de proposer un cadre financier aux collectivités territoriales. Il permettrait de donner une base légale à l'action humanitaire d'urgence des collectivités territoriales.

844. D'autre part, une crainte peut être formulée dans la rédaction de la proposition de loi. Cette dernière précise que les actions doivent être entreprises dans le cadre des conventions prévues à l'article L1115-1 du CGCT. Il semble que cette rédaction ne va pas faciliter, mais au contraire rendre plus difficile, voir impossible toute action humanitaire d'urgence. En effet à l'heure actuelle les actions humanitaires d'urgence peuvent être entreprises dans les situations extrêmes en dehors du cadre contractuel formel, mais doivent être régularisées par la suite au regard de l'article L1115-1. Il semble que la nouvelle rédaction ne permettrait plus une telle procédure, mais obligerait les collectivités à passer immédiatement une convention prévue à l'article L1115-1. Une telle obligation compliquerait énormément la situation, en effet comment imaginer lors d'une catastrophe humanitaire, que les élus locaux étrangers et français cherchent en priorité à établir une convention écrite et précise sur les droits et devoirs de chacun en matière d'aide humanitaire.

[926] Voir p.172 et s.

Toutefois cette critique doit être relativisée car la loi du 9 février 2005 relatif à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement précise les conditions d'aide d'urgence des collectivités locales comme nous l'avons signalée précédemment[927]. En effet, les travaux préparatoires[928] de cette loi précisent que, dans le cadre de l'urgence les actions de coopération peuvent être engagées sans qu'au préalable une convention ait pu être établie. Il semble que cette position devrait être aussi adoptée dans le cadre de la proposition de loi. En outre, cette situation transitoire des actions humanitaires d'urgence pourrait être améliorée en proposant un mode de formation des contrats en deux temps, d'abord sur le principe du contrat consensuel et ensuite sur le principe du contrat solennel[929]. Ainsi, le contrat peut être oral pendant la situation d'urgence, et écrit une fois que l'urgence diminue. L'oralité du contrat pourrait être contrôlée par l'État en imposant aux collectivités françaises d'informer préalablement l'État des actions entreprises. La proposition de loi, malgré ces quelques critiques apparaît comme une avancée intéressante dans le domaine de la coopération humanitaire d'urgence que le gouvernement ne devrait pas laisser passer. Elle clarifierait la situation et donnerait une impulsion nouvelle à ce type d'action auquel la population est très attachée. Il en est de même pour un secteur nouveau de la coopération tel que le développement durable.

[927] 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, NOR:COPX0407421L, J.O n° 34 du 10 février 2005 page 2202

[928] Rapport du Sénat n°347 de Charles Guené relatif 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.

[929] François Terré…, Droit civil, Les obligations, Dalloz, 8éme édition, p. 74.

§3 - LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

845. Les associations citées unies France, Comité 21 et l'association française du conseil des communes et régions d'Europe proposent et plébiscitent la charte de la coopération décentralisée pour le développement durable. Ce texte constitue une mise en œuvre des principes de l'Agenda 21[930] dans la coopération transfrontalière, européenne et internationale des collectivités territoriales. Il n'a pas de valeur juridique contraignante, mais constitue une déclaration de principe fixant une orientation à suivre pour les collectivités signataires. Elle a pour objet de promouvoir la coopération internationale dans le cadre du développement durable en proposant des principes et une démarche à suivre dans la constitution de partenariat.

846. La charte expose en premier lieu les quatre principes des fondements du partenariat. Il doit être fondé sur les principes d'égalité entre les intervenants, de solidarité entre les territoires et les générations, de la réciprocité et de la subsidiarité entre les acteurs de la coopération.

847. La charte aborde ensuite la question de l'élaboration et de la mise en œuvre du partenariat. L'élaboration débute par un diagnostic permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels à court, moyen et long terme des actions envisagées. Le projet qui mobilise l'ensemble des partenaires et implique les populations doit être suivi dans le temps. Il doit se faire en respectant les principes de la transparence des responsables, de l'information des habitants et de l'évaluation permanente du projet.

848. Ce type de partenariat œuvre principalement dans « *les domaines de la démocratie participative, de la diversité culturelle, de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, de la lutte contre la pollution, des changements climatiques, de la désertification, de la sauvegarde de la biodiversité et des ressources en eau et en sols et concourent à la mise en œuvre d'un développement économique socialement et écologiquement responsable* »[931].

849. Au regard de cette charte, le développement durable, doit être mise en oeuvre dans le cadre d'un partenariat renforcé, et peut utiliser les outils du contrat et de l'association. Ils

[930] L'agenda 21 est un programme d'actions pour le 21ème siècle orienté vers le développement durable. Il a été adopté par les pays signataires de la Déclaration de Rio de Janeiro en juin 1992. Ses principales fonctions sont la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la production de biens et de services durables, la protection de l'environnement

[931] Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable.

permettent de créer des liens solides entre les partenaires dans une logique de développement durable. Il doit en être de même dans le domaine économique.

§4 - LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

850. Le domaine du développement économique local recouvre une multitude d'actions de coopération autant dans l'urbanisme, dans l'essor du tissu économique, que dans le processus démocratique.

851. Les villes des pays en voie de développement (PVD) connaissent une urbanisation croissante. Elle demande de multiples compétences liées à la gestion de l'espace, à la gestion administrative, comptable et technique des services publics ou encore à l'ingénierie financière. Dans tous ces domaines les collectivités françaises peuvent apporter leurs expériences de gestion locale. Cette démarche participative favorise une meilleure connaissance entre les populations et permet de consolider les compétences et les prérogatives des acteurs locaux.

852. Les initiatives de coopération extra-européenne peuvent jouer aussi un rôle essentiel dans la création d'un tissu économique local, à travers notamment la mobilisation des chambres de métiers, d'agriculture, des PME et PMI. Cette coopération s'inscrit dans la politique des PVD qui cherchent à relancer les économies locales créatrices d'emploi et à donner un nouvel essor à l'économie de marché.

853. Enfin la coopération extra-européenne soutient le processus de démocratie locale par des actions de formation, d'expertise et de réflexion. Ces actions permettent de faciliter la mise en place des collectivités territoriales, de consolider les capacités locales de gestion et de négociation. Toutes ces politiques renforcent la participation des populations aux décisions et responsabilisent davantage les décideurs locaux.

854. Cette coopération est mise en œuvre principalement à l'aide du contrat ou de l'association, il semble qu'une structure spécifique pour l'aide économique des collectivités locales vers les pays du tiers monde permettrait de renforcer l'efficacité de ce type de coopération. Cette structure pourrait être un dérivé de la société d'économie mixte, avec pour objet d'offrir une aide au développement et de créer des synergies entre les acteurs locaux français et étrangers dans le cadre de partenariat économique.

Conclusion du chapitre II sur les instruments juridiques adaptés aux actions de la coopération extra-européenne.

855. Le contrat, l'association et les SEML constituent les seuls instruments juridiques disponibles dans le cadre de la coopération extra-européenne. Toutefois seuls les contrats et l'association sont réellement utilisables par les collectivités territoriales. En effet les conditions d'adhésion des collectivités étrangères à une SEML sont apparues trop strictes pour être réunies. En outre, la confrontation des outils juridiques aux actions de coopération a mis en évidence la nécessaire évolution du régime de la SEML, et le besoin d'outils adaptés aux enjeux de la coopération extra-européenne.

Conclusion du Titre II sur l'enjeu de fonctionnement lié au choix des instruments juridiques

856. Les enjeux de fonctionnement de la coopération internationale ne sont pas du même ordre dans la coopération intra-européenne et extra-européenne. L'une poursuit un objectif de cohésion territoriale à travers de nombreux outils juridiques, tandis que l'autre tente de répondre aux besoins de la solidarité internationale au moyen d'instruments juridiques moins élaborés.

857. En outre les outils juridiques de la coopération intra-européenne sont de nature juridique française et européenne. Cela démontre l'émergence du droit communautaire en la matière, et l'adéquation de plus en plus forte entre l'ordre juridique européen et les enjeux de la coopération. Tous ces outils se révèlent être la clef d'un fonctionnement efficace des actions de coopération internationale. Leur développement à moyen terme s'inscrit, d'une part, dans le droit communautaire pour la coopération intra-européenne et, d'autre part, dans une multiplication et une adaptation des outils dans la coopération extra-européenne.

Conclusion de la deuxième partie sur les enjeux de la mise en œuvre juridique de la coopération internationale

858. La mise en œuvre juridique de la coopération internationale dépend des possibilités de développement et de fonctionnement qui lui sont offertes.

859. Son développement, assuré par une multitude d'acteurs, nécessite une clarification du rôle de chacun. L'Union européenne, tout d'abord est un acteur à la fois financier et programmateur des actions de coopération. Elle œuvre principalement dans le cadre de la coopération intra-européenne, mais opère aussi dans la coopération extra-européenne. L'Union joue, en outre, un rôle d'initiative en proposant dans le cadre intra-européen de nouveaux outils juridiques et veut participer activement à l'évolution des politiques de coopération au sein de l'Europe. L'État, ensuite, a une place similaire à celle de l'Union. Il cofinance, coordonne et contrôle de nombreuses actions de coopération. L'État se révèle, comme un acteur majeur de la coopération internationale, dont la présence est devenue une nécessite dans la réussite des actions de coopération. Enfin, les autorités locales jouent leur rôle d'acteur de terrain, en mettant en œuvre concrètement les actions de coopération. Pour cela elles disposent de nombreux moyens juridiques. Elles peuvent agir soit au travers du contrat, soit en créant une personne morale spécifique. Il s'avère que le choix de l'outil juridique dépend avant tout du domaine d'action. Ces domaines sont très variables en fonction du type de coopération. En matière de coopération intra-européenne, les collectivités agissent principalement dans les domaines de la culture, de l'économie, de l'urbanisme, des transports ou de l'environnement dans un objectif de cohésion territoriale. Tandis que, dans la coopération extra-européenne, les collectivités interviennent dans les domaines de l'eau, de l'action humanitaire, du développement durable et économique, dans une logique d'aide au développement. Ces domaines variables font apparaître depuis quelques années une prédominance de la personne morale dans la coopération intra-européenne, qui semble être la réponse adéquate à l'enjeu de cohésion territoriale. Toutefois dans le cadre extra-européen, le contrat reste le premier outil de la coopération. Cependant ce dernier semble aujourd'hui insuffisant face aux enjeux de la solidarité internationale, et nécessite d'être complété par des outils plus élaborés.

860. Ainsi l'étude des mécanismes de la coopération a mis en évidence une évolution possible de la coopération internationale. Il semble à moyen terme que l'Union européenne et l'État seront les acteurs définissant les politiques de cohésion territoriale et d'aide au développement, alors que les collectivités territoriales seront les acteurs mettant en œuvre

cette politique. En d'autres termes les collectivités territoriales seront les outils d'interventions des institutions étatiques et européennes. Cela comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Ce fonctionnement permettra d'avoir des politiques proches du terrain, avec des résultats concrets et évaluables. De plus les collectivités disposent d'une liberté et d'une autonomie qui permettra de s'adapter au terrain et de proposer des orientations. En outre un véritable dialogue se met en place entre les orientations politiques et la réalité des actions, ce qui semble beaucoup plus difficile dans un rapport pyramidal et hiérarchique d'une administration centralisée. En outre le système des cofinancements étatiques et européens place les collectivités territoriales françaises et européennes dans une situation de concurrence pour l'obtention des cofinancements. Cela crée une émulation entre les acteurs locaux, laquelle les oblige à répondre de manière efficace aux besoins de coopération, et à évaluer les résultats des politiques. De plus l'Union et les États opèrent un contrôle sur les subventions accordées par les collectivités territoriales, qui les poussent ainsi à rationaliser la dépense publique.

861. Toutefois ce mécanisme de coopération place l'État et l'Europe en situation de concurrence. Ces deux acteurs jouent au final des rôles extrêmement proches et pas nécessairement complémentaires. A l'heure actuelle, l'État semble être le premier pilier des acteurs locaux, toutefois le pilier européen prend une place de plus en plus importante dans la coopération internationale, pouvant amener à moyen terme une remise cause de l'État[932]. En effet il semble difficile de concilier le rôle de cofinancement et d'orientation de ces deux acteurs, à moins que l'État choisisse des politiques similaires à celle de l'Union. Dans cette logique l'État devient un complément de la politique de coopération européenne, et cherche avant tout à adapter la politique de l'Union aux spécificités et aux influences françaises en matière internationale.

862. Cette remise en cause du rôle de l'État peut devenir un atout au niveau européen. En effet si chaque État adapte la politique européenne de coopération aux problématiques nationales et aux influences de chacun, alors apparaît une politique de coopération internationale mondiale adaptée sur les cinq continents, en fonction des influences de chaque état membre dans les zones francophone, anglophone, hispanique, etc…

863. Les enjeux de fonctionnement de la coopération internationale modifient donc considérablement la place des acteurs européens, étatiques et locaux dans la définition des

[932] Voir notamment sur ce point l'article très critique de L.Rapp, Les compétences internationales des collectivités locales française, dans *l'Eurorégion*, journée d'études du 8 et 9 décembre 1992, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, p.78.

politiques extérieures de ces trois institutions. Il semble se dégager a priori une politique extérieure variable, en effet l'Europe construit peu à peu une politique extérieure, les États continuent de s'affirmer sur la scène internationale et les acteurs locaux empiètent sur les domaines de l'État. Toutefois cette construction ne doit pas être considérée comme une cacophonie générale, au contraire tous ces acteurs sont en dialogue permanent et dans une recherche de construction commune. Il semble que l'articulation générale est fondée sur un rapprochement des politiques nationales de coopération au sein de l'Union européenne, pour être mises en œuvre ensuite par les collectivités locales sous le contrôle des États. La coopération internationale n'est donc pas une action concurrente des politiques étrangères de l'État ou de l'Union, mais un moyen d'expression concrète et efficace de ces politiques. Son développement ne nuit pas à l'unité de l'État, mais au contraire renforce la politique étrangère de la France et de l'Union. La coopération internationale des collectivités territoriales est un moyen décentralisé de mettre en œuvre les politiques de coopération nationale et européenne dans une logique d'autonomie et de responsabilité des intervenants locaux.

CONCLUSION GÉNÉRALE

864. Les recherches sur les problèmes juridiques de la coopération décentralisée amènent, au préalable, à se placer dans une logique de développement rhizomique des institutions publiques et, ensuite, à redéfinir le concept de coopération décentralisée à travers la notion de coopération internationale des collectivités territoriales. Cela conduit à réfléchir à deux grands thèmes distincts qui sont, d'une part, la place de la coopération internationale des collectivités territoriales dans l'ordonnancement juridique et, d'autre part, les questions de mise en œuvre technique de cette coopération. Ces deux grands thèmes mettent en lumière quatre problèmes juridiques distincts : celui du champ d'action de la coopération, analysé au regard des fondements juridiques, celui du contentieux déterminé en fonction de la nature des liens juridiques, celui de la place des acteurs de la coopération confrontés aux enjeux de développement, et celui de l'adaptation des outils juridiques aux enjeux de fonctionnement.

865. Emergent, de ces quatre points, de multiples conclusions novatrices en matière de coopération internationale locale. En effet, le problème du champ d'action de la coopération fait apparaître que les premières coopérations d'après-guerre ne reposent sur aucun fondement juridique véritable, si ce n'est, sur les principes généraux du droit des collectivités territoriales, tels que le principe de libre administration, la clause générale de compétence ou encore le principe de subsidiarité. Ces fondements incertains ont laissé la place à des fondements spécifiques attribuant explicitement la compétence de coopération internationale aux collectivités territoriales. Ces fondements, qui créent une compétence nouvelle, sont divers, à la fois internationaux et législatifs. Ils se superposent sans réelle complémentarité, ainsi ils donnent naissance à deux régimes juridiques de coopération internationale des collectivités territoriales, la coopération sous l'impulsion étatique issue de traités internationaux entre les États, et la coopération sous l'impulsion locale issue directement des accords entre collectivités territoriales. Ces deux régimes juridiques s'orientent vers la naissance d'une liberté locale nouvelle, celle du droit à coopérer. Ce droit constitue le contenu du champ d'action de la coopération internationale. Il entraîne, d'une part, un redéfinition du concept de souveraineté autour de l'idée d'un partage de pouvoir ou d'une souveraineté diffuse et, d'autre part, la nécessité d'une détermination exacte du champ de la coopération. Dans le régime juridique de la coopération sous l'impulsion étatique ce champ est difficilement saisissable, car il est variable selon les traités internationaux, alors que dans la coopération sous l'impulsion locale le champ d'action est beaucoup plus strict. En effet,

l'action doit, d'une part, être d'intérêt public, compatible avec la politique étrangère de la France, et répondre à un besoin plus ou moins direct de la population française locale et, d'autre part, être rattachable à une compétence transférée ou une compétence générale de la collectivité pour rentrer dans le champ de la compétence internationale des collectivités territoriales. Cette action doit aussi respecter l'État-Nation, la loi, et le droit des collectivités territoriales pour rester dans le domaine de la coopération.

866. Dans le cadre de ce champ d'action se développe ainsi une multitude d'actions de coopération génératrices d'un contentieux d'un type nouveau. Il varie selon le régime juridique de la coopération (sous impulsion étatique ou locale), et selon la nature du lien juridique. En effet la coopération sous l'impulsion étatique est génératrice de quatre liens : entre les États, entre les États et les collectivités locales, entre les collectivités locales de pays différents, et entre les collectivités et les usagers, alors que dans la coopération sous l'impulsion locale seuls les trois derniers liens existent. Chacun de ces liens a une nature propre. Entre les États, les relations sont de droit international et rattachées au contentieux international. Entre les États et les collectivités, les relations sont de droit interne et rattachées au contentieux du droit administratif français. Entre les collectivités, les liens sont de droit public interne et peuvent entraîner un contentieux rattaché au droit administratif interne ou au droit interne étranger. Ce contentieux repose sur trois principes : le droit de la convention est celui de l'une des parties, les conventions de coopération définissent le droit applicable entre les parties, la détermination de la loi entraîne la compétence juridictionnelle. Enfin, entre les collectivités et les usagers, les liens sont de droit interne national ou étranger. Ce corps de règles, complété par les éléments concernant le champ d'action de la coopération, semble créer une nouvelle matière dans le droit public, dénommée le droit administratif international. Cette matière composée des deux régimes juridiques (sous l'impulsion étatique et locale) aurait pour objet d'étudier les relations entre les acteurs locaux au plan international. Ainsi, la coopération internationale des collectivités territoriales remet en cause partiellement l'ordonnancement juridique, en modifiant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, en redéfinissant le concept de souveraineté et en créant des relations d'un type nouveau, à la fois internationales et internes. Ces principes novateurs mises en œuvre par de nombreuses actions de coopération sont confrontés à des enjeux de développement et de fonctionnement.

867. L'enjeu de développement est lié au rôle de l'Union, de l'État, et des collectivités en matière de coopération. L'Union européenne et l'État jouent un rôle de cofinancement, d'orientation et de contrôle des actions de coopération, alors que les acteurs locaux met-

tent en œuvre concrètement les actions. Cela laisse présager à moyen terme une articulation nouvelle entre ces trois acteurs où les collectivités territoriales seraient chargées de mettre en œuvre les politiques de coopération étatique et européenne dans une logique d'autonomie et de responsabilité. Cette articulation nouvelle engendre une concurrence entre l'État et l'Union, qui amène obligatoirement à remettre en cause la place de l'État dans les institutions publiques. En outre, les acteurs, d'une part, doivent redéfinir leurs actions au regard des enjeux d'organisation de la coopération internationale des collectivités territoriales et doivent, d'autre part, intégrer les enjeux de la coopération intra et extra européenne. La coopération intra-européenne repose en effet sur un objectif de cohésion territoriale, alors que la coopération extra-européenne repose sur un objectif d'aide au développement. Cette logique intra et extra européenne se retrouve aussi dans le choix des instruments juridiques. En effet les instruments juridiques ne sont pas du même ordre dans les deux types de coopérations. Dans la coopération intra-européenne, ils sont variés et évolutifs, alors que dans la coopération extra-européenne, ils restent réduits et sous-développés. Ils connaissent en général une certaine inadaptation aux besoins et domaines d'intervention de la coopération. Devant ces difficultés les instruments de la coopération doivent être profondément modernisés, en revanche, celle-ci ne semble pas passer par la création de nouveaux instruments mais plutôt dans une réforme des outils existants. Les enjeux de la coopération internationale des collectivités territoriales provoquent dès lors une redéfinition du rôle des acteurs de la coopération et une modernisation des instruments juridiques.

868. Ces conclusions amènent à porter sur la coopération internationale des collectivités territoriales une réflexion d'ensemble. Ils semblent que l'approche juridique globale de la coopération internationale n'est pas adaptée à ces enjeux, et à la volonté politique des divers acteurs. Ce décalage entre l'approche juridique et la réalité de la coopération s'explique certainement par une construction juridique empirique et une certaine crainte de l'État dans l'évolution de cette coopération. Toutefois aujourd'hui la construction juridique de la coopération semble connaître un certain essoufflement et les craintes de l'État se dissipent devant l'évolution de la coopération internationale des collectivtés territoriales. Il semble donc au regard des conclusions mises en lumières et de la réalité juridique de la coopération, intéressant de proposer une approche juridique nouvelle de la coopération décentralisée. Cette approche juridique se fonde, d'une part, sur l'abandon du terme de coopération décentralisée; pour le terme de coopération internationale des collectivités territoriales et, d'autre part, sur une coopération distinguant clairement la coopération intra-

européenne, de la coopération extra-européenne. Ces deux types de coopération doivent être la base d'une nouvelle approche juridique. Ces deux types de coopération doivent affirmer clairement leurs objectifs, (cohésion territoriale pour la coopération intra-européenne/ aide au développement pour la coopération extra-européenne), leurs régimes juridiques, les acteurs intervenants (L'Union, l'État, et les acteurs locaux), le rôle de cofinancement, d'orientation et de contrôle de chaque acteur, et les outils à la disposition des collectivités territoriales. En outre, il est urgent et indispensable de définir clairement, au regard des éléments présentés, le champ d'action de la coopération internationale des collectivités territoriales, pour permettre à la fois aux élus locaux d'intervenir dans une plus grande sécurité juridique, et à l'État d'éviter toute dérive de la compétence internationale des collectivités territoriales. Il s'agit donc de réécrire dans un texte législatif ad hoc l'ensemble des principes de la coopération et non plus de ce contenter d'une approche empirique construite à travers des dispositions dispersées ou des circulaires administratives sans valeur juridique.

GENERAL CONCLUSION

869. Research into the legal problems of decentralized co-operation leads us in first place to adopt a rhizomic logic of development of the public institutions and then to redefine the concept of decentralized co-operation through the concept of international co-operation of local authorities. This leads us to think of two broad distinct topics which are, on the one hand, the place of the international co-operation of the local authorities in legal scheduling and, on the other hand, the questions of technical implementation of this co-operation. These two broad topics clarify four legal distinct problems, that of the sphere of activity of co-operation, analyzed in comparison with the legal bases, that of the dispute determined according to the nature of the legal bonds, that of the place of the actors of the co-operation confronted with the stakes of development, and that of the adaptation of the legal tools to the stakes of operation.

870. From these four points multiple innovative conclusions emerge as regards local international co-operation. Indeed the problem of the sphere of activity of the co-operation reveals that the first co-operations of the post-war period do not rest on any true legal basis, if it is not, on the general principles of the law of the local authorities, such as the princi-

ple of free administration, the general clause of competence, or the principle of subsidiarity. These dubious bases left the place to specific bases which explicitly allocating the responsibility of international co-operation to the local authorities. These bases, which create a new competence, are various, at the same time international and legislative. They are superimposed without real complementarity, thus they give rise to two legal systems of international co-operation of the local authorities, the co-operation under the official impulse resulting from international treaties between the states, and the co-operation under the local impulse resulting directly from the agreements between local authorities. These two legal systems are directed towards the birth of a new local freedom, that of the law to cooperate. This law constitutes the contents of the sphere of activity of international co-operation. It involves, on the one hand, a redefinition of the concept of sovereignty around the idea of a division of power or a diffuse sovereignty and, on the other hand, the need for an exact determination of the field of the co-operation. In the legal system of the co-operation under the State impulse this field is not easily seizable because it is variable according to international treaties, whereas in the co-operation under the local impulse the sphere of activity is much more strict. Indeed the action must, on the one hand, be of interest public, compatible with the foreign politics of France, and to answer a more or less direct need for the local French population, and on the other hand, to be attachable with a competence transferred or a general competence from the community to return in the field of the international competence of the local authorities. This action must also respect the Nation-State, the law, and the law of the local authorities to remain in the field of the co-operation.

871. Within the framework of this sphere of activity a multitude of co-operation projects develop which are the source of a dispute of a new type. It varies according to the legal mode of the co-operation (under State or local impulse), and according to the nature of the legal bond. Indeed the co-operation under the official impulse is generating of four bonds between the States, the States and the local communities, between the local communities of different countries, and between the communities and the users, whereas in the co-operation under the local impulse only the last three bonds exist. Each one of these bonds has a clean nature. Between the States, the relations are of international law and attached to the international litigation. Between the States and the communities the relations are of national law and related to the litigation of French administrative law. Between the communities the bonds are of internal public law and can involve a litigation attached to the administrative law interns or with the national law foreign. This litigation rests on three

principles: the law of convention is that of the one of the parts, conventions of co-operation define the applicable duty between the parts; the determination of the law involves jurisdictional competence. Finally between the communities and the users the bonds are of national or foreign national law. This body of rules, supplemented by the elements concerning the sphere of activity of the co-operation, seems to create a new matter in the public law, named the international administrative law. This matter made up of the two legal systems (under State and local impulse) would aim at studying the relations between the local actors at the international level. Thus the international co-operation of the local authorities calls into question partially legal scheduling by modifying the distribution of competences between the State and the communities, by redefining the concept of sovereignty and by creating relations of a new type, at the same time international and internal. These innovative principles implemented by many co-operation projects are confronted with stakes of development and operation.

872. The stake of development is related to the role of the Union, the State, and the communities as regards co-operation. The European Union and the State play a role of co-financing, orientation and control of the co-operation projects, whereas the local actors implement the actions concretely. We may anticipate in the medium term a new articulation between these three actors where the local authorities would be charged to implement the policies of official and European co-operation in logic of autonomy and responsibility. This new articulation generates a competition between the State and the Union, which necessarily calls into question the place of the State in the public institutions. Moreover the actors, on the one hand, must redefine their actions in comparison with the stakes of organization of the international co-operation of the local authorities and must, on the other hand, to integrate the stakes of intra and extra European. Intra-European co-operation rests indeed on an objective of territorial cohesion, whereas the non-European co-operation rests on an objective of development aid. This intra and extra European logic also finds itself in the choice of the legal instruments. Indeed the legal instruments are not of the same order in the two types of co-operations. In the intra-European co-operation, they are varied and evolutionary, whereas in the non-European co-operation, they remain reduced and underdeveloped. They in general know certain maladjustment with the needs and fields of intervention of the co-operation. In front of these difficulties the instruments of the co-operation must be deeply modernized, on the other hand, cooperation will not be modernized by the creation of new instruments but rather in a reform of the existing tools. The stakes of the international co-operation of the local authorities consequently cause a

redefinition of the role of the actors of the co-operation and a modernization of the legal instruments.

873. These conclusions lead us to a global reflexion on decentralized co-operation. It seems that the global legal solution of the decentralized co-operation is not adapted to these stakes, and with the political good-will of the various actors. This shift between the legal approach and the reality of the co-operation is certainly explained by an empirical legal construction and a certain fear of the State in the evolution of this co-operation. However, today the legal construction of the co-operation seems to know a certain breathlessness and fears of the State are dissipated in front of the evolution of the decentralized co-operation. It thus seems in comparison of the conclusions clarified and the legal reality of the co-operation, interesting to propose a new legal approach of the decentralized co-operation. This legal approach is based, on the one hand, on the abandonment of the term of decentralized co-operation; for the term of international co-operation of the local authorities and, in addition, on a co-operation distinguishing the intra-European co-operation clearly, of the non-European co-operation. These two types of co-operation must be the base of a new legal approach. These two types of co-operation must affirm their objectives clearly, (territorial cohesion for the intra-European co-operation / development aid for the non-European co-operation), their legal systems, the intervening actors (the Union, State, and locales actors), the role of co financings, orientation and control of each actor, and the tools with provisions of the local authorities. Moreover it is urgent and essential to define clearly, in comparison with the elements presented, the sphere of activity of the international co-operation of the local authorities, to make it possible at the same time for the local councillors to intervene in a greater legal safety, and for the State to avoid any drift of the international competence of the local authorities. It is thus a question of rewriting in an ad hoc legislative text the whole of the principles of the co-operation and not being content with an empirical approach built through dispersed provisions or in administrative circulars not legally binding.

INDEX ALPHABÉTIQUE

A

Action humanitaire d'urgence…….. 271, 298, **833** et s.
Action humanitaire…… 322
Action sociale…… 265, 266, **note 356**
Aménagement du territoire……... 759, 791, **note 356**
Arrangement entre collectivités territoriales…… **167** et s., 679.
Association des régions d'Europe (ARE)……. 29, 73
Association des régions frontalières européennes (ARFE)…….. 29, 73, 585, 586
Association…… 12, 169, 213, 567 et s, 582, 585, 586, 622, 694, 696, **708** et s, **713** et s, 762, 812 et s.

B

Bloc de compétence…….. 119, 290, 291

C

Cités Unies France…… 29, 609,614, 622
Clause générale de compétence…… 81,**99** et. s, 260, 271, 274, 277, 283, 286, 288, 290, **297** et s
Charte européenne de l'autonomie locale……. **210 et s**
Comité des Régions…….. 12, 73, 116, 393, 552, 554, 631, 762
Commission mixte…… **613** et s.
Commission nationale de la coopération décentralisée…… 8, 529, 541, 544, 612, 640, 642
Commission transfrontalière…….…… 142, **339** et s, 421, **570** et s, 575 et s.
Communautés de travail…… 586, 709, **717**
Compétence de coopération ……. 108, 127, 180, 193 et s, 260, 512, 864
Concertation régionale transfrontalière……. **156** et s
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (CPLRE)... 29, 73
Conseil de l'Europe…….. 11, 29, 73, 146, 164, 205, **210 et s,** 481, 541, **547 et s**, 586.
Contentieux entre collectivités territoriales et usagers…….. **495 et s**
Contentieux entre collectivités territoriales….……. **451 et s**, 464, 475, 513
Contentieux entre État et collectivités territoriales……... **437 et s,** 513
Contentieux entre États……. **413 et s**
Contrats de coopération…… 99, 375, **660 et s, 807 et s**
Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signée à Madrid le 21 mai1 1980…….…..… 30, **145 et s**
Coopération dans le domaine de l'eau et de l'assainissement….. 16, **824 et s.**
Coopération décentralisée……. **8** et s.
Coopération extra-européenne…….. **17 et s**
Coopération internationale des collectivités territoriales…….. **16** et s
Coopération interrégionale……... **8, 9**, 133, 271, 393, 561, 583, 735, 737, 742
Coopération interterritoriale…….. **11 et s**
Coopération intra-européenne……... **18 et s**

Coopération transfrontalière……. **8 et s,** 30, 72, 73, 78, 140, 146, 148 et s, 157, 164, 196, **205 et s**, 253, 255, 333, 339 et s, 357, 361, 393, 401, 421, 541, 553 et s, 557, 559, 567, 571, 573, 586 et s, 598, 645, 666 et s, 726, 732, 738, 748 et s, 750 et s, 760 et s.
Crédits annuels déconcentrés…… **532 et s.**
Crédits annuels non déconcentrés……. **537 et s**
Culture……..… **Note 356**

D
Déféré préfectorale…… 441 et s
Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales…… 163, 165, 444, 535, **541,** 616, 642
Développement économique……. **Note 356**
Développement rhizomique…….. **3 et s,** 193, 243, 247,863
District européen……... 362, 363, **752 et s,** 781,797, 800
Droit à coopérer…… 44, 54, 56, 140, 171, 204, et.s, 217 et s, 221, 222, 224, 233 et s, 244, 247 et.s, 251, 270, 272, 275, **288 et s**, **301 et s**, 690, 864
Droit administratif international…… **504 et s**

E
Enseignement et formation……... **Note 356**
Environnement…….. **Note 356**
Eurodistrict…… **772**
Eurorégion……. 6, 645, 709, **766 et s**

F
Fond européen de développement……. 556, 591
Fondement praeter legem de la coopération internationale…….. 65, **78 et s**
Fonds de solidarité prioritaire……... **538 et s**

G
GECT (groupement européen de coopération transfrontalière)… 393, **761 et s**
GEIE (groupement européen d'intérêt économique)…… **728 et s**
GIP (groupement d'intérêt public)……..….. 363, 401, **735 et s**
GLCT (groupement local de coopération transfrontalière)…….. 361, **748 et s,** 754, 781, 793, 797, 800
Gouvernance……. 117, 120, 243, **630 et s, 633 et s,** 650, 652, 755

I
Impulsion étatique……. **138 et s**
Impulsion locale…… **138 et s**
Intérêt local extraterritorial……..… 249, 256, 259, **260 et s, 278 et s**, **296,** 322

J
Jumelage…… 29, **64 et s,** 78, 105, 106, 158, 349, 579, 583
Jumelage d'aide au développement…….. **808 et s**
Jumelage de cohésion territoriale……. **694 et s**

L
Liberté contractuelle……. 89, **182 et s**, 368
Liberté locale…… 97, **202,** 214, 864
Libre administration…….. 97, **202,** 214, 864

M
Mayotte……. 191
Ministère des affaires étrangères…….. 89, **182 et s**, 368, **602 et s**, 607, 609, 633, 650, 821
Mission de coopération non-gouvernementale……. 534, 537, 606, **609 et s**, 610,
Mission opérationnelle transfrontalière…… 567, 568.
Mondialisation…….. 4, 38,40, 512
N
Nature juridique communautaire des relations entre collectivités **390 et s**
Nature juridique internationale des relations entre collectivités... **365 et s**
Nature juridique internationale des relations entre États…….. **332 et s**
Nature juridique interne des relations entre collectivités et usagers…….. **348**
Nature juridique interne des relations entre collectivités…….. **354 et s**
Nature juridique interne des relations entre États et collectivités. **337 et s**
Nouvelle calédonien…….. 189
P
Police et sécurité……... **Note 356**
Polynésie française…… 189, 199, 200, 840
Principe de subsidiarité……. **109 et s,** 127,132, 136, 192, 247, 635, 864
Programma Asia Urbs……... 590, 594
Programme Access…… 590, 596 et s
Programme Meda…….. 590, 595
Programme Phare…….. 590, 596, 597
Programme Tacip…….. 590
Programme Urb-Al……... 592
Protocole additionnel…… 168, 205 et s
Protocole n°2…… 122, 168, 203 et s
R
Rhizome…… **1 et s**
S
Société d'économie locale mixte…….. 717 et s, 817 et s
Souveraineté diffuse…….. 244, 245, 247, 248, 323, 864.
Souveraineté nationale…….. 44, 53, 56, 76, 195, 196, 198, 199, 201, 219, 223, 224, 227, 232, 238, 240, 241, 242, 243, 252, 279, 283, 302, 303, 405, 449, 489, 509
Sport…….. **Note 356**
T
Transport……... **Note 356**
U
Urbanisme……. **Note 356**
V
Villeneuve d'Ascq…… 106, **273** et s., 281, 351, 448, 836.

INDEX DES PRINCIPAUX TEXTES

1) droit communautaire
2) traités internationaux
3) Lois
4) décrets
5) Arrêtés
6) Circulaires

1) DROIT COMMUNAUTAIRE

Règlements communautaires / résolutions du parlement

Résolution du Parlement européen du 18 novembre 1976 « *sur la proposition de résolution sur la politique régionale de la Communauté en ce qui concerne les régions situées aux frontières intérieures de la communauté* », J.O. CE n° C 293 du 13-12-1976, pp.37 et s.
Projet de proposition de règlement du Conseil portant création d'associations régionales transfrontalières du 18 novembre 1976, J.O. CE n°C293/40 du 13 décembre 1976 n'a pas abouti en l'État.
Résolution du Parlement européen du 13 avril 1983 sur «*le renforcement de la coopération transfrontalière* », J.O. CE n° C 127 du 14-5-1984, pp.212 et s.
Règlement (CEE) n° 1787/84 du Conseil du 19 juin 1984 relatif *au fonds européen de développement régional*, J.O. CE n° L 169 du 28-6-1984, p.2.
Résolution du parlement européen du 12 mars 1987 sur la *collaboration transfrontalière à l'intérieur de la Communauté*, J.O. CE n° C 99 du 13-461987, pp.153 et s.
Règlement (CE) n° du Conseil du 23 juillet 1996 relatif *à des mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euroméditerranéen* , Journal officiel L 189 du 30.07.1996. Modifié par les actes suivants: Règlement (CE) n° du Conseil, du 7 avril 1998, Journal officiel L 113 du 15.04.1998; Règlement (CE) n° du Conseil, du 27 novembre 2000 Journal officiel L 311 du 12.12.2000.
Règlement (CE) n° de la Commission, du 18 novembre 1998, concernant la *mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE*, J.O. CE L 345, 19.12.1998. Modifié par le règlement (CE) n° de la Commission, du 6 septembre 2002, J.O. CE L 240 du 07.09.2002.
Règlement (CE) N°1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998 relatif à la *coopération décentralisée*, J.O. CE L213/6, 30.7.98.s

Règlement (CE) n°625/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 prorogeant et modifiant le règlement (CE) n°1659/98 *relatif à la coopération décentralisée*, J.O. CE n°L099 du 03/04/2004, p.0001-0002. .
Propositions modifiées sur l'association européenne final , Journal officiel C 236, 31.08.1993, Avis du Parlement européen
Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un groupement de coopération transfrontalière,. Bruxelles, le 14.7.20, COM (2004) 496 final. Bruxelles, le 14.07 .2004, COM (2004) 496 final, 2004/0168 (COD)

Avis/ Communications / Notes / Recommandations

Avis du Comité des régions du 19 novembre 1998 sur « la coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales », COM-4/O11 Bruxelles, le 15 décembre 1998
Avis du comité des régions de 1999 sur « le principe de la subsidiarité « vers une culture de la subsidiarité ! un appel du Comité des Régions » », J.O. CE du 14/07/99 page C198/73
Avis du Comité des régions du 13 mars 2002 sur les « Stratégies pour la promotion de la coopération transfrontalière et interrégionale dans une Europe élargie- un document fondamental et d orientation pour l'avenir », COTER/00 1 Bruxelles, le 26 mars 2002
Communication du 9 septembre 1997 de la Commission "Participation des Groupements européens d'intérêt économique (GEIE) aux marchés publics et à des programmes financés par des fonds publics", final, Journal officiel C 285, 20.09.1997.
Note aux services du 23 décembre 1999.de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECO, Commission européenne, Bruxelles.
Recommandation de la Commission du 9 octobre 1981 sur la coordination transfrontalière en matière de développement régional, J.O. CE n° L 321 du 10-11-1981, pp.27 et s.

Rapports

Rapport Gerlach de 1976 sur la politique régionale de la Communauté en ce qui concerne les situées aux frontières intérieures de la Communauté (J.O n° C 293. 13 décembre 1976); **Rapport Bout de 1984** sur le renforcement de la coopération transfrontalière (J.O n° C (27, 14 mai 1984)
Rapport Schreiber de 1986 sur la Sarre-Lorraine-Luxembourg (J.O n° C 176, 14juillet 1986)
Rapport Poetschki 13 avril 1987 sur la coopération transfrontalière à l'intérieur de la Communauté (J.O n° C 99)

Rapport Chiabrando de 1988 sur un programme de *développement en faveur des régions frontalières entre le Portugal et l'Espagne* (J.O n° C 26110 octobre 1988)
Rapport Cushnahan de 1990 sur *l'initiative communautaire Interreg* (J.O n° C 175, 16 juillet 1990);
Rapport Muru de 1994 sur initiative *communautaire Intewes II* (J.O n° C 128. 9 mai 1994)

2) TRAITÉS INTERNATIONAUX

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, STE n°106
Accord sous forme de notes entre le gouvernement de la République française et le Conseil fédéral Suisse relatif à la convention instituant le Conseil du Léman entre les départements de l'Ain, et de la Haute-Savoie et les Cantons de Vaud, du Valais et de Genève, signé à Berne le 19 juin 1987. (L'accord entre les États autorise la signature de l'arrangement entre collectivités territoriales).
Convention-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990
Accord interétatique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993.
Accord interétatique entre République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995.
Protocole additionnel à la convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995, STE n°159
Accord interétatique entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996
Protocole n°2 à la convention européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, signé à Strasbourg le 5 mai 1998, Conseil de L'Europe, STE n°169

Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15.X.1985, STE n°122

2) LOIS

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux *droits et libertés des communes, des départements et des régions*, article 65, J.O du 3 mars 1982 p. 730 et Journal officiel du 6 mars 1982, p.779
Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 relative à *l'orientation et à la programmation pour la recherche et le développement technologique de la France*, article 21, alinéa 2, 4 et 5, J.O p.2270
Loi n° 83-8 7 janvier 1983 modifiée relative à la *répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, Code administratif Dalloz 2004.
Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux *sociétés d'économie mixte locale*s, J.O du 8 juillet 1983.
Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983, autorisant *l'approbation de la convention cadre de Madrid*, J.O., 27 décembre 1983, p. 3732.
Loi n° 89-377 du 13 juin 1989 relative aux *groupements européens d'intérêt économique*, J.O 15 juin 1989 p.7440, modifiant l'ordonnance n°67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique.
Loi n° 92-125 du 6 février 1992 article 131-I, article 133-1, article 133-2, article 134, article 135 *relative à l'administration territoriale de la république*, J.O, 8 février 1992, p2064-2083
Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à *l'emploi de la langue française*, J.O n° 180 du 5 août 1994 page 11392, NOR: MCCX9400007L
Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation *pour l'aménagement et le développement du territoire*, J.O n° 31 du 5 février 1995 page 1973.
Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant *statut d'autonomie de la Polynésie française* article 41, J.O n° 88 du 13 avril 1996, p.5695.
Loi n° 96-1239 du 30 décembre 1996 autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, J.O n° du 1er janvier 1997.
J.O n° 32 du 7 février 1997 page 2090.
Loi n° 97-103 du 5 février 1997 autorisant l'approbation de l'*accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des*

cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux J.O n° 32 du 7 février 1997 page 2090, NOR: MAEX9600090L.
Loi n° 99-533 du 25 juin 1999, *d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, J.O n° 148 du 29 juin 1999 page 9515
Loi n° 99-384 du 19 mai 1999 *autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, NOR: MAEX9700054L. J.O n° 116 du 21 mai 1999, page 7520
Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la *solidarité et au renouvellement urbains*, J.O n° 289 du 14 décembre 2000 page 19777, NOR: EQUX9900145L.
Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 *d'orientation pour l'outre- mer*, J.O n°289 du 14 Décembre 2000 p. 19760.
Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à *moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales*, NOR: ECOX0004502L J.O n° 2 du 3 janvier 2002 page 121.
Loi n° 2003-555 du 26 juin 2003 autorisant la *ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière*, J.O n°147 du 27 juin 2003, p.10792.
Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative *à l'organisation décentralisée de la République* J.O n° 75 du 29 mars 2003 page 5568.
Loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à *l'expérimentation par les collectivités territoriales*, BOR: INTX0300039L
Loi organique n° 2003-705 du 1août 2003 relative au *référendum local* J.O n° 177 du 2 août 2003 page 13218, NOR: INTX0300060L, (recodification du chapitre sur la coopération).
Loi n° 2003-1211 du 19 décembre 2003 autorisant *l'approbation d'un accord sous forme d'échanges de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière*, J.O n°294 du 20 décembre 2003, p.210793
Loi n° 2004-148 du 16 février 2004 autorisant *l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière*, J.O n°40 du 17 février 2004, p.3168.
Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut *d'autonomie de la Polynésie française*, J.O n°52 du 2 mars 2004, p.4183.

Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 *prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, J.O n° 175 du 30 juillet 2004 page 13561, NOR: INTX0300131L
Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, article. 187, J.O n° 190 du 17 août 2004 page 14545, NOR: INTX0300078L.
Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la *coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans le domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, J.O n°34 du 10 février 2005 p ;2202.
Loi n° 2005-250 du 18 mars 2005 *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, J.O n° 66 du 19 mars 2005 page 4673.
Projet de loi n°92 autorisant l'*approbation de la charte européenne de l'autonomie locale* (2004-2005), déposé le 1er décembre 2004, voir aussi AJDA 13 décembre 2004, p.2364.

3) DÉCRETS

Décrets du 25 décembre 1810 relatif aux *attributions du ministère des relations extérieures*, liste des traités et accords en vigueur au 1 er janvier 1985 par M F Surbiguet et Philippe Seigneurin, direction des J.O, Paris, 1985, p.XV.
Décret n °53-192 du 14 mars 1953 relatif à la *ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France*, J O 15 mars 1953, p.2436
Décret n °56-657 du 23 juin 1956 portant création d'une *commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal*, J.O 26 janvier 1956,p.965; modifié par décret n°56-657 du 23 juin 1956 art. 1, J.O 6 juillet 1956.
Décret n° 76-1918 du 20 décembre 1976 portant publication de l'*échange de notes du 22 octobre 1975 entre les gouvernements de la République française, de la République Fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse concernant la création d'une commission intergouvernementale pour les problèmes de voisinage*, J.O du 6 janvier 1977.
Décret n°81-929 du 9 octobre 1981 *officialisant la commission intergouvernementale franco-germano-luxembourgoise de coopération transfrontalière*, J.O du 16 octobre 1981, p.2808
Décret n° 8 juin 1983, nomination délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, J.O 9 juin 1983, p.5243.
Décret n° 84-432 du 4 juin 1984, *publication de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ratification*.
Décret n° 89-366 du 5 juin 1989 portant *publication de l'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la convention (en annexe) instituant le Conseil du Léman entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie et les cantons de Vaud, du Valais et de Genève*, signé à Berne le 10 juin 1987, J.O 9 juin 1989, p7143.

Décret du 26 avril 1990, délégué pour *l'action extérieure des collectivités locales*, J.O 28 avril 1990, p.5160
Décret n° 91-1156 du 5 novembre 1991, portant publication *de la convention cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990*, J.O du 10 novembre 1991.
Décret n° 93-705 du 27 mars 1993 relatif aux *groupements d'intérêt public compétents en matière de développement social urbain*, NOR:VILM9300059D, J.O du 28 mars 1993
Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la *Commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation no 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, J.O n° 253 du 30 octobre 1994 page 15476, NOR: INTB9400387D.
Décret n° 95-261 du 3 mars 1995 portant publication de *l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Foix le 21 octobre 1994* (1) J.O n° 59 du 10 mars 1995 page 3763.
Décret n° 95-913 du 5 août 1995 portant publication *de la lettre française du 24 janvier 1994 relative au retrait d'une déclaration formulée par le gouvernement de la république française lors de l'approbation de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980*, J.O, 15 août 1995
Décret n° 96-8 du 2 janvier 1996 portant *publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales*, signé à Rome le 26 novembre 1993,J.O n° 5 du 6 janvier 1996 page 227
Décret n° 97-322 du 2 avril 1997 portant publication *du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne* le 10 mars 1995 J.O n° 85 du 11 avril 1997 page 5507.
Décret n° 97-798 du 22 août 1997 portant publication de *l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996.*

Décret n° 98-66 du 4 février 1998 portant création du *comité interministériel de la coopération internationale et du développement* , J.O n° 31 du 6 février 1998 page 1911NOR: PRMX9700168D.
Décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 portant *organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères,* J.O n° 289 du 13 décembre 1998 page 18766NOR: MAEA9820422D
Décret n° 99-90 du 10 février 1999 portant *création du Haut Conseil de la coopération internationale,* J.O n° 36 du 12 février 1999 page 2252NOR: MAEX9800136D
Décret n° 2000-25 du 07 janvier 2000 portant *publication du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations*), fait à Strasbourg le 9 novembre 1995. J.O du 14 janvier 2000,page 672.
Décret n° 2001-549 du 20 juin 2001 portant publication de *l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Conseil fédéral suisse sur la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur, signé à Bâle le 21 septembre 2000,* J.O n° 148 du 28 juin 2001 page 10250
Décret n° 2002-1355 du 14 novembre 2002 réforme le *Haut Conseil de la coopération internationale,* J.O, n° 267 du 16 novembre 2002 NOR : COPX0200161D
Décret n° 2003-23 du 3 janvier 2003 autorisant *l'adhésion de la région Alsace, du département du Bas-Rhin et de la communauté urbaine de Strasbourg au groupement local de coopération transfrontalière « Euro-Institut »*, J.O n° 8 du 10 janvier 2003 page 551, NOR: INTB0200309D
Décret n° 2003-43 du 9 janvier 2003 portant *publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 aux groupements régionaux du Land de Bade-Wurtemberg et aux communautés régio-*

nales de programmation du Land de Rhénanie-Palatinat, signées à Berlin les 16 novembre 2001, 7 décembre 2001, 23 mai 2002, 24 juin 2002 et à Luxembourg le 12 avril 2002 (1), J.O n° 13 du 16 janvier 2003 page 911, NOR:MAEJ0230062D

Décret n° 2003-582 du 24 juin 2003 autorisant *l'adhésion du département de la Moselle et de la commune de Forbach au groupement local de coopération transfrontal*ière « Eurozone Sarrebruck-Forbach », J.O n° 150 du 1 juillet 2003 page 11046, NOR : INTB0300121D.

Décret du 21 juillet 2003 portant nomination *du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales,* J.O n° 170 du 25 juillet 2003 page 12628, texte n° 56

Décret n° 2003-649 du 9 juillet 2003 portant publication *de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 au canton suisse de Schaffhouse,* signées les 3 juin, 5 juillet, 22 juillet, 9 septembre et 7 octobre 2002, NOR: MAEJ0330056D, J.O n° 163 du 17 juillet 2003 page 12097 et la lettre de l'ambassade de Suisse du 3 juin 2002.

Décret n° 2004-956 du 2 septembre 2004 portant publication de *l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse relatif à l'extension du champ d'application de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux aux régions de Franche-Comté et Rhône-Alpes,* faites les 24 novembre 2003, 30 janvier, 2 avril et 29 juin 2004 (1), NOR: MAEJ0430075D, J.O n° 210 du 9 septembre 2004 page 15882

Décret n° 2005-258 du 14 mars 2005 portant publication de *l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière,* signé à Tournai le 5 mars 2001, ainsi qu'un échange de lettres, signées à Paris et à Bruxelles le 10 juin 2002 (1) J.O n°68 du 22 mars 2005 page 4780, NOR: MAEJ0530004D

4) ARRETES

Arrêté interministériel du 27 mars 1993 relatif *aux groupements d'intérêt public compétents en matière de développement social urbain*, VILM9300060A, J.O du 28 mars 1993 page 5444.
Arrêté interministériel du 06 août 1996 portant *modification de la commission coopération développement* T,COPC9600042A, J.O du 14 août 1996, page 12334.
Arrêté du 10 décembre 1998 relatif à *l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangèr*es,NOR: MAEA9820423A J.O n° 289 du 13 décembre 1998 page 18768
Arrêté du 23 août 2004 modifiant *l'arrêté du 10 décembre 1998 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères*, J.O n° 196 du 24 août 2004 page 15156 texte n° 34NOR:MAEA0420243A
Arrêté interministériel du 02 décembre 1999 modifiant l'arrêté du 27 mars 1993 relatif aux groupements d'intérêt public compétents en matière de développement social urbain,VILV9923637A, J.O n° 283 du 7 décembre 1999 page 18148

5) CIRCULAIRES

Circulaire du 26 mai 1983 relative *l'action extérieure des collectivités locales* n°1789/SG, BOPM n°83/2, p.29. (Pierre Mauroy).
Circulaire du 10 mai 1985 relative *l'action extérieure des collectivités locales* n°2063/SG, BOPM, n°85/2 du 3-7-1982, p.11 et suivante.
Circulaires du 12 mai 1987 relative *l'action extérieure des collectivités locales*, J.O du 16 mai 1987, p. 5391, 5392, 5393,.
Circulaire du 26 mai 1994 relative à *la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères*, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères. (abrogée)
Circulaire du 16 juin 1994 *relative aux groupements d'intérêt public comportant des collectivités territoriales de pays appartenant à l'Union européenne*, INTB9400178C).
Circulaire du 20 avril 2001 *relative à la coopération des collectivités territoriales française avec des collectivités territorial étrangères*, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères, NOR/INT/B/01/00124/C

Circulaire du 30 octobre 2001 du ministère des affaires étrangères Les différents cofinancements des projets de coopération décentralisée par le Ministère des affaires étrangères. (abrogée)
Circulaire du 20 novembre 2002 sur le régime juridique des SEML, ministère de l'intérieur, point 1.1.3, NOR LBLB21002BC
Circulaire du 26 février 2003 du ministère des affaires étrangères sur la Coopération décentralisée et rôle des services déconcentrés de l'État: cofinancement du Ministère des affaires étrangères, n°251/CID/CNG/CD.
Circulaire 29 mars 2004 du ministre de l'intérieure de la sécurité intérieure et des libertés locales du relative à la coopération décentralisée en matière de sécurité civile, NOR INTE0400037C
Circulaire du 13 juillet 2004 du ministère de l'intérieure, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministère des affaires étrangères relative à l'action des collectivités locales en appui à l'action humanitaire d'urgence.
Circulaire du 10 septembre 2004 sur l'entrée en application de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, III, 3.
Circulaire du 19 octobre 2004 du ministère des affaires étrangères, de la direction générale de la coopération internationale et du développement, de la mission pour la coopération non gouvernementale relative aux cofinancements des projets de coopération décentralisée par le ministère des affaires étrangères.

INDEX DES PRINCIPALES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES RETENUES

1) Décisions du Conseil Constitutionnel
2) Arrêts du Conseil d'État
3) Avis du Conseil d'État
4)Arrêts de la Cour administrative d'appel
5) Jugements du Tribunal administratif

1)Décisions du Conseil Constitutionnel

Conseil constitutionnel, **31 décembre 1976**, n° 76-71; Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct, Recueil, p. 15; Publiée au J.O du, p. 7651.
Conseil Constitutionnel, **23 mai 1979**, n°79-104, Territoire de Nouvelle Calédonie, 23 mai 1979, loi recueil, p.27, Louis Favoreu Revue de droit public, 1979,p.1695, J.O du 25 mai 1979.
Conseil Constitutionnel, 20 janvier 1984, n°83-168, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique, Recueil, p. 38 ; RJC, p. I-180 - Journal officiel du 21 janvier 1984, p. 368, AJDA 1984, p.257, note J-CL. Nemery.
Conseil constitutionnel 8 août 1985, n°85-196, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie Recueil, p. 63, RJC, p. I-234, Journal officiel du 8 août 1985, p. 9125, revue de droit public, 1986, p.395, observation Louis Favoreu
Conseil constitutionnel, **9 avril 1992** décision n°92-308, relative au traité sur l'Union européenne, Recueil, p. 55 ; RJC, p. I-496, Journal officiel du 11avril 1992, p. 5354.
Conseil Constitutionnel, **20 janvier 1993**, n°92-316, prévention de la corruption, recueil conseil constitutionnel, p.14.
Conseil Constitutionnel, **13 janvier 1994**, n°93-329, Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités locales Recueil, p. 9 ; RJC, p. I-562, Journal officiel du 15 janvier 1994, p. 829.
Conseil constitutionnel 26 janvier 1995, n°94-358, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Recueil, p. 183 ; RJC, p. I-624, Journal officiel du 1er février 1995, p. 1706.
Conseil Constitutionnel, **9 avril 1996**, n°96-373, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, LPA 1996, n°146, p.7, Recueil Conseil constitutionnel, p.43

Conseil constitutionnel, **6 mars 1998**, n°98-397, *Loi relative au fonctionnement des Conseils régionaux*, AJDA 1998, p.308, chronique J-E Schoettl, J.O n° 57 du 8 mars 1998 page 3558.
Conseil Constitutionnel, **14 janvier 1999**, n°98-407, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux*, AJDA 1999, p.140, note J-E Schoettl.
.

Arrêts du Conseil d'État

Conseil d'État, 29 mars 1901, *Casanova*, recueil p.333, Sirey 1901.3.73, note M.Hauriou.
Conseil d'État, 4 août 1905, *Martin*, GAJA, N°16, 11 éme édition.
Conseil d'État, 31 juillet 1912, *Société des granites porphyroïdes des vosges* GAJA, n°45, 11 éme édition,
Conseil d'État, 2août 1912, *Florney et autres*, Commisaire du gouvernement Corneille, recueil p.918
Conseil d'État, 8 août 1919, *Labonne*, recueil 737 ; GAJA n°39, 11émé édition
Conseil d'État, 30 novembre 1923, *Couitéas*, recueil p.789.
Conseil d'État, 30 mai 1930, *chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, GAJA, n°48, 11éme édition
Conseil d'État, 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, commissaire du gouvernement M.Parodi, recueil p. 132.
Conseil d'État, 5 décembre 1941, *sieur Rousteau*, commissaire de gouvernement Léonard, recueil p.206
Conseil d'État, 27 octobre 1948, *commune de Livry-Gargan*, recueil p.391
Conseil d'État, 28 juin 1950, *commune de Choignet*, recueil p.393
Conseil d'État, 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*, recueil p.151.
Conseil d'État, 10 février 1954, *Miot*, recueil p.808;
Conseil d'État, 20 avril 1956, *Epoux Bertin et Grimouard*, GAJA n°88, 11 édition.
Conseil d'État 13 janvier 1961, *Magnier*, recueil 33
Conseil d'État section, 12 mars 1965, *club aérien les gerfauts*, recueil p. 644
Conseil d'État, 13 décembre 1967, *Ville de Dreux*, recueil p.487
Conseil d'État, 19 janvier 1973, *Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, recueil 48, AJDA 1973 p.358 chronique Léger et Boyon .
Conseil d'État, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, recueil p. 274
Conseil d'État, Assemblée, 22 novembre 1974, *fédération des industries françaises d'articles de sport*, recueil p.577

Conseil d'État, 6 juillet. 1977, no 87.539, *SNITA*, Recueil CE 1977, p. 306
Conseil d'État, 27 octobre 1978, *commune de Livry-Gargan*, recueil p.391;
Conseil d'État, Section, 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte*, Revue administrative n°204, p.600, Conclusion Labetoulle; AJDA 1981, n°5 p. 264 ; Revue de droit public, 1981, n°6, p.1695.
Conseil d'État, 2 février. 1983, Union des transports publics urbains et régionaux, RDP 1984, p. 212, note Auby J.-M
Conseil d'État section, 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège, recueil p.315.
Conseil d'État, Assemblée, 5 juillet 1985, Ville d'Albi, recueil 220
Conseil d'État 25 juillet 1986, Rougeaux c/ Commune Saint-Sauveur-sur-Ecole, Gazette du Palais, 1986,2,p.460.
Conseil d'État, 13 janvier 1988, *Mutuelle général des personnels des collectivités territoriales et de leurs établissements*, recueil 7, RFDA 1988 p.382, conclusion Roux.
Conseil d'État 20 janvier 1989, *centre communal d'action sociale de la Rochelle*, recueil p.8, grands arrêts du droit de la décentralisation, n°66, 2 éme édition
Conseil d'État, section, 25 février 1991, *Brasseur*, Recueil 23, RFDA 1991 p587, note Douence.
Conseil d'État, 14 janvier 1991, *Bachelet*, droit administratif 1991, n°65.
Conseil d'État, 26 juillet 1991, *commune de Sainte-Marie de la Réunion*, RFDA 1991, conclusion Legal, p. 966.
Conseil d'État, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'Eau de Peyreleau*, Recueil.
Conseil d'État, 2avril 1993, *Commune de Longjumeau c/Wiltzer*, JCP édition générale, IV, 1993, p.1466, observation Rouault
Conseil d'État, section, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, commissaire du gouvernement Rémy Schwartz, AJDA, 20 novembre 1995, p.834; voir aussi les grands arrêts de la décentralisation n°64, 2eme édition.
Conseil d'État, 11 juin 1997, *Département de l'Oise*, commissaire du gouvernement M.Touvet, RFDA 13 (5) septembre-octobre 1997,p.949
Conseil d'État, 29 décembre 1997, *Commune de Gennevilliers et commune de Nanterre*, recueil.499.
Conseil d'État, 21 juin 2000, *Ministre de l'Equipement contre commune de Roquebrune-Cap-Martin*, Recueil.

Avis du Conseil d'État

Avis du Conseil d'État, 16 mai 1980, Assemblée générale, *sur la convention cadre de Madrid*, n°326.996, Rapporteur M. de Lacharrière, reproduit dans droit international et droit français, Notes et études documentaires, n°4803, Paris, La Documentation française, 1986, p.109.
Avis du Conseil d'État 15 octobre 1985, sur les GIP, section de l'intérieur, , n°338385, Grands avis du Conseil d'État, 1997, 211;
Avis du Conseil d'État, 15 décembre 1991, *sur la charte de l'autonomie locale*, motivation du projet de loi sur la charte de l'autonomie locale 2004..
Avis du Conseil d'État, **28 septembre 1994,** section de l'intérieur, *sur le régime juridique des conventions de coopération décentralisée*, n°356560, dans études et documents du Conseil d'État, Rapport public de 1994, ,n°46, la documentation française, p. 379.
Avis du Conseil d'État, **16 novembre 2001**, *sur les services de coopération décentralisée de la Polynésie française*, n°235145, 10/9 SSR, Légifrance.
Avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'haÿ les roses*, requête n° 249153, J.O 12 janvier 2003, p.723
Avis du Conseil d'État, 24 mars 2004,10 éme et 9 éme sous section réunies, *l'aide humanitaire de la Polynésie Française*, n°261797, légifrance.

Arrêts de la Cour administrative d'appel

Cour administrative d'appel de Paris , **11 juin 2003**, n°02PA00927, Gouvernement du territoire de la Polynésie française c/ Haut commissaire de la République en Polynésie française, légifrance.
Cour administrative d'appel de Douai, 13 mai 2004, M.Eric Xc/Région Picardie-n°02DA00929, légifrance.

Jugements du Tribunal administratif

Tribunal administratif de Paris, **28 octobre 1987**, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, commissaire du gouvernement M.Corouge, recueil p.489
Tribunal administratif de Paris, **16 décembre 1987**, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, commissaire du gouvernement M.Corouge, Gazette du Palais, 26 avril 1988, p.302.
Tribunal Administratif de Saint Denis de la Réunion, 18 décembre 1991, M.Mario Le-chatc/ Maire de la commune de Saint-Denis, LPA, 21 juin 1993-N°74-5.
Tribunal administratif de Pau, **13 mars 1997**, Préfet des Landes contre Département des Landes, AJDA 1997, p.542, note J-L. Rey
Tribunal administratif de Papeete, du 12 février 2002. Gouvernement du territoire de la Polynésie française c/ Haut commissaire de la République en Polynésie française, légifrance..
Tribunal Administratif de Poitiers, 18 novembre 2004, Jean-Romée Charbonneau c/Département des deux-Sèvres, n°0400561, AJDA, 7 mars 2005, p.486.
Tribunal Administratif d'Amiens, **du 5 septembre 2002** n°99595 -3éme chambre, «Feuillets du T.A-juri-picardie », n°11, mars 2003

Arrêt du Tribunal des conflits

Tribunal de conflits, **21 mars 1983**, UAP, recueil p.537.
Tribunal des conflits, **14 février 2000**, *Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans abris » c/Mme Verdier*, AJDA 2000, p.410, chronique Guyomar et collin, les groupements d'intérêt public, études du Conseil d'État, la documentation française, p.42.

INDEX DES PRINCIPAUX SITES INTERNET

Institutions Européennes

Union européenne	europa.eu.int
Comité des régions	cor.eu.int/fr/index.htm
DG Elargissement	europa.eu.int/com/enlargement/index.htm
DGRelations Extérieures	europa.eu.int/com/external-relations/index.htm
DG Developpement	europa.eu.int/comm/development/index_fr.htm
EuropeAid	europa.eu.int/comm/europeaid/index_fr.htm
Programme ASIAURBS	www.asia-urbs.com
Programme MEDA	www.euromed.net
Programme PHARE	
Programme URB-AL	www.urb-al.com
Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (informations sur les programmes et les appels à proposition de l'Union européenne)	

Institutions françaises

Agence française de développement	
Centre national de la fonction publique territoriale	
Direction Générale des Collectivités Locales	
Haut Conseil de la coopération internationale	
Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire	
Ministère de l'écologie et du développement durable	
Ministère des Affaires étrangères	
Ministère de l'outre-Mer	outre-mer.gouv.fr/outremer/front

Relevé de décisions du comité de projets de la MCND du ministère des Affaires étrangères

Sites Internet des ambassades, consulats et centres culturels français

Réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale

Alsace / Ircod

Auvergne / Ceracoop

Basse-Normandie / Horizons Solidaires

Centre / Centraider

Franche-Comté / Cercoop

Nord-Pas de Calais / Lianes Coopération

Provence-Alpes Côte d'Azur / Medcoop

Rhône-Alpes / Resacoop

Sites consacrés aux collectivités locales

La gazette des communes

Le site de référence de l'intercommunalité

Sites d'informations juridiques -

Legifrance, le service public de l'accès au droit

Service public, le portail de l'administration française

Institutions internationales

Paritaire UE-ACP

Banque Mondiale (BM)

Conseil de l'Europe

Haut Commissariat aux réfugiés (HCR)

Institutions européennes

Organisation des Nations Unies (ONU)

Secrétariat général du groupe des États ACP

ASSOCIATIONS FRANÇAISES -

Association des départements de France (ADF)

Association des districts et communautés de France (ADCF)

Association des maires de France (AMF)

Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)

Association des maires de l'Ile-de-France (AMIF)

Association française des communes et régions d'Europe (AFCCRE)

Cités Unies France cites-unies-france.org

Fédération des maires des Villes Moyennes

Mission opérationnelle transfrontalière espaces-transfrontaliers.org

ASSOCIATIONS EUROPÉENNES

Assemblée des régions d'Europe (ARE)

Conseil des communes et régions d'Europe

Associations mondiales

Coordination des associations mondiales de villes et autorités locales (CAMVAL)

Fédération Mondiale des Cités Unies et villes jumelées (FMCU)

Union Internationale des Pouvoirs Locaux (IULA)

Associations et collectifs d'associations de solidarité internationale

Artisans du Monde

Centre de Recherche et d'Information sur le Développement

Collectif de l'éthique sur l'étiquette

Coordination Sud

La Case

La Semaine de la Solidarité Internationale

Max Havelaar

Plate Forme d'Education au Développement et à la Solidarité Internationale

Plateforme du commerce équitable

Peuples Solidaires

Réseau Ritimo

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, thèses, et mémoires.
Articles, colloques, Rapports.
Guides institutionnels de la coopération décentralisée

1) Ouvrages, thèses, mémoires

Aubry François-Xavier, *La décentralisation contre l'État - L'État semi-décentralisé*, LGDJ, collection « Décentralisation et développement locale », Paris, 1992.
Auby J.-F., *Droit des collectivités territoriales périphériques françaises*, PUF, Paris, 1992.
Auby J.-B. et Auby J.-F., *Droit des collectivités locales*, 2e édition, PUF, Paris, 1990.
Audit M., *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Thèse, LGDJ, Droit privé, n°358, Paris, 2000.
Badie B, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris, 1999.
Baghestani L., *Le titulaire de la souveraineté nationale et son exercice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse, Université de Dijon, 1996.
Bataillou Ch., *L'émergence du fait régional au sein de l'Union européenne: la coopération trans-frontière comme stratégie de développement*, Presses Universitaires de Perpignan, Perpignan, 2002.
Bœuf J.-L. et Magnan M., *Les collectivités territoriales et le décentralisation*, La documentation française, Paris, 2004.
Boinvilliers Iris, *Coopération décentralisée, Acteurs, Pratiques, Procédures, guide d'information, d'appui aux initiatives des collectivités territoriales*, Ministère des Affaires Etrangères, Éditions du Gret, Paris, mars 1996.
Bourdon, Pontier, Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, collection « Thèmis », Paris, 1987.
Bourgol M. et Bodard S., *Droit et libertés des collectivités territoriales*, Masson, Paris, 1984.
Bourgol M., *Intercommunalité et Union européenne*, LGDJ , Paris, 1994.
Bouveresse J., *Droit et politique du développement et de la coopération*, PUF, Paris, 1990.
Brial F., *Décentralisation territoriale et coopération internationale, le cas de l'Outre-mer français*, L'Harmattan, Paris, 1997.
Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, Paris, 1920-1922.
Chapuisat J., *La notion d'affaires locales*, Paris, 1972.
Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, Paris, 2004.
Chicot P.-Y., *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises : l'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, Thèse, L'Harmattan, Paris, 2005.

Claisse Y., *Le Droit de la coopération décentralisée*, Université de Paris 2, mémoire de DEA, 1994.
Dantonel-Cor N., *Droit des collectivités territoriales*, Lexi-fac droit, Paris, 2003.
Dauge Y., *Plaidoyer pour le réseau culturel français à l'étranger, Rapport d'information*, Assemblée nationale, DIAN n°2924, Paris, 2001.
Deleuze G. et Guattari F., *Rhizome introduction*, Éditions de Minuit, Paris, 1976.
Dolez B., *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Thése Lille II, 1993.
Duguit L., *Manuel de droit constitutionnel*, 1ére édition, Fontemoing, Paris, 1907.
Dupuy P.-M., *Droit international public*, 6e édition, Dalloz, Paris, 2002.
Durand Franck, *Les collectivités territoriales et l'Europe : la place des autorités locales et régionales dans la construction européenne*, thèse, Paris I, 1997.
Duval C., *La liaison entre la compétence et le fond en droit administratif français*, thèse, Aix-Marseille III, 1994.
Eckly P., *La coopération transfrontalière et l'administration française*, Conseil de l'Europe, Collection études et travaux, Strasbourg, 1989.
Eisenmann Ch., *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1923.
Finck Olivier, *La coopération décentralisée des collectivités locales, l'exemple alsacien*, Éditions Ronald Hirlé, Strasbourg.
Fournié F., *Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, thèse, Université Toulouse 1 Sciences sociales, 2004.
Godard S., *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement*, thèse, Bordeaux I, 1987.
Goesel-Le BihanV., *La république des compétences en matière de conclusion des accords internationaux sous la Ve République*, Pédone, Paris, 1995.
Hauriou M., *La souveraineté nationale*, Sirey, Paris, 1912.
Hauriou M., *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1933, 3e édition revue par André Hauriou.
Isaac G. et Blanquet M., *Droit communautaire Général*, Masson, Paris, 2001.
Kelsen H., *Théorie pure du droit*, traduction de Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962.
Labasse J., *L'Europe des régions*, Flammarion, Paris, 1991.
Laferrière J., *Manuel de droit constitutionnel*, Domat, Paris, 1943.

Lejeune Y., Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, thèse, LGDJ, Paris, 1984.
Levrat Nicolas, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontaliers entre collectivités publiques infra-étatiques, thèse, PUF, Paris, 1994.
Levy Marc, Développement local urbain, programme de coopération décentralisée au Bénin, 2000.
Long, Weil, Braibant, Delvolvé, Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey, 11e édition, Dalloz, Paris, 1966.
Luchaire, Yves et François, Le droit de la décentralisation, PUF, collection « Thèmis », Paris, 1987.
M'Barki Abd El Kader, Subsidiarité et principe de libre administration des collectivités locales, thèse, Université Toulouse 1 Sciences Sociales, 2002.
Mahouachi M., La liberté contractuelle des collectivités territoriales, thèse, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2002.
Millon-delsol Ch., L'État subsidiaire, PUF, Paris, 1992.
Ndiaye Patrice, Les collectivités territoriales et l'ordre international : état et prospective de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français, thèse, Université de Montpellier, 1994.
Neumeyer K., Cinq volumes de droit international, Vermaltungsrecht, Zurich/Liepzig, volume 1, (1910), volume 2 (1922), volume 3/1 (1926, réimprimé en 1980), volume 3/2 (1930), volume 4 (1936).
Noizet C., La coopération décentralisée et le développement local, les instruments juridiques de coopération, thèse, L'Harmattan, Paris, 2003.
Oliva Anne-Marie, La coopération décentralisée pour le développement, mémoire de DEA, Université Toulouse 1 Sciences sociales, 1991.
Palard J., (sous la direction), L'Europe aux frontières : la coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France, PUF, Paris, 1997.
Perrot H., L'organisation de la coopération décentralisée à la ville de Paris, 1993.
Pontier J-M., L'État et les collectivités locales, la répartition des compétence, LGDJ, Paris, 1978.
Pougnaud P., Les collectivités territoriales et l'Europe, Berger-Levrault, Paris, 1992.
Poussard A., L'arc–atlantique: du virtuel au réel ? Géographie d'un espace projet, thèse, Université de Caen, 1996.
Renan Le Mestre, Droit des collectivités territoriales, Gualino éditeur, Paris, 2004.

Ricq Ch., *Les régions frontalières et l'intégration Européenne*, livre blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe réalisé par le Centre d'Observation Européen des Régions (C.O.E.U.R) dirigé par le professeur Charles Ricq, Saragosse, 1992.
Rouault Marie-Christine, *L'intérêt communal*, thèse, Presses Universitaires de Lille, 1989.
Rousset M., *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, Paris,1998.
Sabatier P., *L'action extérieure des régions : l'exemple de la région Rhône-Alpes*, thèse, Aix-Marseille, 1990.
Soldatos P., *Le système institutionnel et politique des communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruylant, Bruxelles, 1989.
Soldatos P., *Les nouvelles villes internationales : profil et planification stratégique*, Serdeco, Aix-en-Provence, 1991.
Touvet L., Ferstenbert J., Cornet C., *Les grands arrêts de la décentralisation*, Dalloz, Paris, 2001.
Ulriche B., *Rechtsprobleme de lokales Genzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Spring Verlag, Berlin, 1988.
Union européenne, comité des régions, *La coopération transeuropéenne entre collectivités territoriales*, Études Cdr E-2/2002.

2) Articles. Colloques, Rapports

Alfandari E., Jeantin M., « Le projet d'association européenne », *La semaine juridique*, édition générale, I Doctrine, Paris, 1988, n°3345, pp. 28-33.
Auby J.-F., « L'Europe des régions », *AJDA*, Paris, 1990, p. 208 et s.
Autexier Ch., « Les fondements et les problèmes juridiques posés par les relations CEE Collectivités locales », in *Après-demain*, n°314-315, mai-juin 1989, p.26-32.
Autexier Ch., « L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen », Dalloz Collectivités locales, 4405-1 et suivant.
Autexier Ch., « L'action extérieure des régions », *Cahiers juridiques Franco-Allemands*, n°4, 1984.
Autexier Ch., « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la république », *RDP*, 1981, P.581-620.
Autexier Ch., « La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale », *Revue française de droit administratif* (3), Paris, mai-juin 1993, p.417.
Autexier Ch., « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *RFDA* 2 (4), Paris, juillet-août 1996, p. 571 et 572.
Autin J.-L., « Les instruments juridiques de la coopération décentralisée », *JCP édition entreprise, Cahiers du droit de l'entreprise*, supplément 4/1993, p. 1-8.
Belanger M., « La conférence des pouvoirs locaux régionaux de l'Europe : vers un Sénat européen ? », *Revue Ad.* 1981, n° 201, p. 237.

Benoit F-P., « les attributions générales », Encyclopédie Dalloz, collectivités locales, 4012-14.
Bernard M. et Eulate de A., « La coopération transfrontalière régionale et locale », *RCADI*, 1993 (VI), vol 243, p.416-417.
Biancarelli J., « CEE et collectivités territoriales, la dynamique institutionnelle », *AJDA*, 1991, p.835-845.
Boulouis J., Moreau J, Auby J-F., Sadran P., Ferari P. et Chapuisat J. « Perspectives de la décentralisation, une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale », *A.J.D.A.*, 1982, n° 5, p. 303 à 356.
Bourgol M., « Vers une prétendue subsidiarité », *AJDA*, 10 février 2003, p.201.
Bouzely J-C., « L'action extérieure des collectivités locales », *Revue Administratives*, n°238, juilet-août 1987.
Burdeau F., « Affaires locales et décentralisation. Evolution d'un couple de la fin de l'ancien régime à la révolution », dans Mélanges G.Burdeau, p.765 et ss.
Burdeau G., « Les accords conclu entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », dans mélanges Reuter, Pédone, 1981, p.103-126.
Cabanes A, Robbes A., « La coopération décentralisée comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », *AJDA*, 31 mars 2003, p.593 et s.
Campra Jérome, « Le groupement d'intérêt public, outil de la coopération transfrontalière », *Départements et communes*, décembre 1994, pp.39-41.
Catherine Schneider, « La souveraineté de l'État au carrefour du droit international et du droit administratif », in Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser, PUF, 1995, p.427.
Chagnollaud D., « La loi d'orientation pour l'outre-mer devant le Conseil constitutionnel et la bidépartementalisation de la Réunion », *LPA*, 23 avril 2001, n°80, p.8 et s. ;
Chapuisat J., « La répartition des compétences, commentaire de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État », *AJDA*, 20 février 1983, p.81 et suivantes.
Chapuisat J., Libertés locales et libertés publiques, *AJDA*, 20 mai 1982, P.349.
Colloque « **Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe »**, journées d'études des 10 et 11 décembre 1993 Thessalonique, LGDJ :
Branchet B., La France et la coopération transfrontalière,
Brenner P., Analyse comparée des statuts et compétences des régions.,
Dormoy D., Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales d'Outre-Mer : les cas des territoires d'outre-mer,

Bois de Gaudusson J. du, L'État Français et le contrôle de l'action extérieure des collectivités territoriales
Favoreu L., Les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales - La politique régionale de la communauté et les relations extérieures des collectivités territoriales,
Luchaires Y., Le cadre juridique français de l'action extérieure des collectivités territoriales
Mestre Ch., La coopération décentralisée et le droit international,
Pavlopoulos P., La Grèce et le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe,
Perez Gonzales M., L'Espagne et le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe
Moura Ramos R., Le Portugal et le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe
Schefold D., Le cas de la coopération interrégionale dans les Länder. La coopération des régions villes,
Skouris W., La Grèce et le droit appliqué à la coopération interrégionale en europe
Verbist H., L'arbitrage de la chambre de Commerce internationale.
Colloque « L'eurorégion », journée d'études du 8 et 9 décembre 1992, PUF de l'Université des sciences sociales de Toulouse :
Isaac G., La reconnaissance communautaire de l'entité régionale,
Vila Costa B., L'intégration des collectivités territoriales dans les politiques communautaires,
Neubourg Ch. de, Entre le Bulbe et le rhizome- Régions et eurorégions dans une Europe unifié mais divisée,
Rapp L., Les compétences internationales des collectivités locales françaises
Frankenberg P., L'identité régionale, d'un point de vue géographique**,**
Borras A., Projection extérieure de l'Eurorégion,
Lanot J-R, L'État des forces, les lobbies transfrontaliers,
Allies P., Politique et identité : Europe et Arc latin,
Poumarede J., Les régions saisies par l'internationale; analyse d'un discours.

Tramonte M., Alpe-Adria, une eurorégion avant la lettre
Brummert U., Langues et régions,
Grivel Ch., Villes et région,
Alcouffe A., Culture régionale et développement économique,
Jalabert G., Internationalisation des métropoles et relations métropoles-régions,
Daynac M. et Dupuy C., La dynamique inter-régionale de Midi-Pyrennées
Seitz H. et Licht G., infrastructures économiques en Allemagne
Regourd S., Rapport de synthèse**.**
Colloque Cités Unies de France, Actes du Colloque : « **L'impact de la coopération décentralisée sur la vie locale française** », Paris, 10 mai 2000.
Colloque de Reims, « Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone », sous la direction de Conac G., Desouches Ch., Nemery J-C.,... Paris , Economica, 1989 :
Autexier Ch., Licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux
Baylet J-M, la France et la coopération décentralisée francophone,
Benoit F-P., Rapport de synthèse,
Delahaye Y., une nouvelle forme de coopération : la coopération décentralisée
Gendebien P-H., Les relations extérieures des communautés en Belgique
Guillaud G., le rôle des ministères des affaires étrangères et de la coopération : l'exemple français,
Lesire-Ogrel H., Le rôle de la fédération mondiale des cités et villes jumelées
Luchaire Y., Fondement juridique des relations extérieures de régions françaises
Meyer D., Les missions de l'institut de coopération développement de la région champagne-ardenne,
Milas R., coopération décentralisée et CEE,
Nkolla S., fédéralisme et relations extérieures des États fédérés,
Stasi B., L'essor des relations extérieures des collectivités locales,
William J-C., Relations extérieures des régions d'outre mer.

Colloque « Dynamiques transfrontalière et projet de territoire », colloque des 6 et 9 décembre 1999 à Biarritz organisé par la MOT, soutenue par la Commission européenne, actes publiés en juin 2000 par la MOT.
Colloque Economie Méditerranée Monde Arabe, Sousse 20-21 septembre 2002,
« **développement local et coopération décentralisée entre gouvernance locale et régulation globale** », dirigé par J-P Gilly et J.Perrat.
Colloque « L'urbanisme transfrontalier » : droit et pratique, actes et colloque des 26 et 27 septembre 1996 à Lille, édition l'harmattan, 1997, 363.P
Colloque, « L'action extérieure des collectivités locales », Institut français des sciences administratives, Metz, 13 et 14 octobre 1983.
Colloque, « **L'action internationale des collectivités locales, troisième assise de la coopération décentralisée »**, La documentation française, 2001 p.428-430.
Colloque, « **Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international »** : journée d'études, 5-6 avril 2001, Université des Antilles et de la Guyane, Pointe-à-Pitre, Société française pour le droit international ; avec le concours du Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe de l'Université des Antilles et de la Guyane, UPR-ESA CNRS, Paris , A. Pedone, 2002.
Colloques du Sénat, « **coopération décentralisée : mode d'emploi, colloque organisé sous le haut patronage de M. Ch.Poncelet, et JP. Raffarin »** ,22 octobre 2003.
Constantinesco Vlad, « Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ? » in *les mélanges en hommage à Jean Boulouis, L'Europe et le droit*, Dalloz, Paris, 1991, p.35 et s
Decaux E., « La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », *RGDIP*, p581-586.
Dolez B., « Nouvelles perspectives de coopération décentralisée *», Regards sur l'actualité*, n° 182, juin 1992, p.38-47.
Dolez B., « Le protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », *RGDIP*, 1996-4, p.1011.
Dolez B., « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *Revue française de droit administratif*, septembre octobre 1995, p.938;
Drago G., « La nécessaire consécration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivités territoriales *»*, in *les collectivités locales*, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau.

Dupuy P-M., « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *Annuaire français de droit international*, 1977, p.849.
Durand G., « La société d'économie mixte locale après la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république », *RFDA*, 9 juillet-août 1993, p. 654 et s.
Eisenmann Ch., « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », in les *Mélanges J.Maury*, Tome II, p.379.
Etude du Conseil d'État, « Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage, en matière administrative », in La Documentation française, 1993, spécial p.93.
Eugenion Soriano.J, « Poder exterior y communidades exteriores », *Revista Vasca de Administracion publica*, 1990.
Favoreu L., « La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales », *RFDA*, 1990, n°3, p.399 à 404.
Fernandez de Casadavante Romani Carlos, « Le traité de Bayonne du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales : un cadre juridique complet » *RGDIP*, n°98/2, pp.305-326
Goesel-Le Bihan V., « Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures », dans *Annuaire français de droit international*, 1997, p.75 et s.
Gounin Y., « Corrèze ou Zambèze Tribunal administratif de Poitiers 18 novembre 2004 », *AJDA*, 7 mars 2005, p.486
Gruber A., « La coopération locale à l'heure de l'Union européenne : Les nouvelles formes de regroupements des collectivités décentralisées », *LPA*, 28 jan. 1994, p. 10-23.
Guillemin Jean-François, « Le GEIE, un instrument de la coopération transfrontalière ? » « *Revue de Droit immobilier* », octobre/décembre 1989, pp437-442.
Husson Bernard, « La Coopération décentralisée », *revue Esprit*, juin 2000
Lafore R., « l'action à l'étranger des collectivités territoriales », *revue de droit public*, 1988, p.810;
Le Roy.F, « Conduite des affaires étrangères de la France », *F.N.S.P*, 1959.
Lebreton J-P., « La loi du 7janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'État », *JCP*, 1983, I, 3107.
Levy Bruno, « sur la qualification juridique des groupements d'intérêts public (GIP) », *Les petites affiches*, n°98, 16 août 1989, pp 6-20.
Lignières Paul, « La participation des collectivités locales à des actions économiques internationales », *DPCI*, 1996, Tome 22, n°1.

Locatelli R., « La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe », Pouvoirs, n°19, 1981, p.60..
Luchaire F., « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue de droit public*, n°1-2001, p.247 et s.
Luchaire F., « L'autonomie de la Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », *Revue de droit public*, n°4 1996, p.953 et s
Luchaire F., Les fondements constitutionnels de la décentralisation, in *Revue de droit public*, 1982, P.1543-1566.
Luchaire Y., « Fondements juridiques de l'action extérieure des régions française », *les cahiers de CRAPS n°5*, Université de Lille II, octobre 1988,p ;9
Luchaire Y., Dolez B., Vantroys A., « Les relations extérieurs des régions française », Paris, *La documentation française*, 1992, p.3 et 4.
Luchaire Y., « Les relations transfrontalière des collectivités territoriales française dans l'espace communautaire », in *la décentralisation française et l'Europe* (H.Portelli-Dir.) édition pouvoirs locaux, 1993, p.132
Madiot Y., « Coopération décentralisée », in *Juris-classeur Administration locale*, fascicule 60.
Mathieu B., « Les relations extérieures des régions », in *Les petites affiches*, n°72 (15 juin 1990), p.7-13.
Mazères J-A, « Débat sur la décentralisation avec Moreau J et Ronsavallon P », *AJDA*, numéro spécial, 1992, p.13.
Neumeyer K., « le droit administratif international », *Revue général de droit administratif international*, 1911, p.492-499, spécial p.496, et l'œuvre majeur de
Numéro spécial, « L'action extérieure des collectivités territoriales », *CNFPT*, n°30, avril 1990, p.40 :
Nemery JC La coopération décentralisée: une nouvelle compétence des collectivités territoriales française,
Guillaud G, Les actions de coopération décentralisée: réalités et perspectives,
Lemas PR Les collectivités territoriales au-delà des frontièresr,
Le Carpentier Jangui, L'action internationale des villes françaises: nouveaux contextes, nouveaux enjeux,
Borret.V L'organisation de la coopération décentralisée en Europe, L'organisation décentralisée en Europe,

- **Delahaye Y.,** La coopération Nord-Nord: échanges économiques, technologiques et culturels entre collectivités territoriales d'États industrialisés
Luchaire Y., la coopération décentralisée pour le développement : entre légitimité et égalité.
Ricq Ch., La coopération décentralisée Nord-Sud par, Les institutions interrégionales transfrontalières en Europe.
Osman F., « Un nouveau champ d'exploitation pour le droit internationale privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infre-étatiques », *Revue critique*, 1997, p.403-445.
Pastorel J-P. et Olivesi C., « La place de la Corse dans la coopération méditerranéenne, l'exemple de la Corse et de la Sardaigne », *Revue Administrative*, 1990, p. 201-205.
Pelletier-J., L'amiable composition en arbitrage commercial international, *coll. CDACI Montréal, Thémis, 1998 à la p. 1*
Perrin B., « Coopération transfrontalière des collectivités locales : contenu et limites de l'accord quadrilatéral de Karlsruhe », *Revue Administrative*. , n° 289, 1996, p. 81-88..
Pontier J-M., *«* Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *revue de droit public*, 1984, p.1443-1472.
Pontier J-M., « Sur d'éventuelles précisions constitutionnelles relatives à la libre administration », *Revue administrative* 2000 n°316 p.385.
Prieur M., « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *RFDA* 1 (3) mai juin 1985, p.327.
Rapport Estrosi Ch., « La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire », rapport présenté au nom de Conseil Economique Social, avis et rapports du CES du 19 décembre 1996, n°25.
Rapport Perrot H., *De la coopération décentralisée, Les avancées de la coopération décentralisée française et du dispositif institutionnel qui favorise un développement équilibré 1991-1996* , rapport annuel d'activité 1995-1996 du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, mars 1996.
Rapports Perrot H., *Le perfectionnement des instruments externes et internes de la coopération décentralisée à la française*, septembre 1995**.**
Revillard, « L'exercice par les associations étrangères d'une activité en France », dans *droit des. Sociétés*, juillet.1991, no 7.
Schoettl J-E, « DC 2000-435 Conseil constitutionnel 7 décembre 2000 loi d'orientation pour l'outre-mer », *AJDA*, 20 janvier 2001, p.102 et s.

Turpin D., « Autonomie statutaire des T.O.M et protection des libertés républicaines », *LPA*, 4 décembre 1996, n°146, p.5 et s.;
Van Ginderachter, « Le rôle des régions dans la construction européenne », *revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°3622, novembre 1992, p.7777
Virally M., « La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique », *AJDI*, Volume 60 (I), 1983, p116-257.
Werner K, Senigout D., « La coopération transfrontalière de proximité un enjeu majeur de développement », *revue française de finances publiques* n°34, 1991, p143-158.
Woehrling J-M.: *Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional*, OCDE (Direction de l'environnement) Comité de l'environnement, groupe sur la pollution transfrontalière, document ENV/TFP/77.10 du 7 octobre 1977

3) Guides institutionnels de la coopération décentralisée

Guide de la coopération décentralisée, *Échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, Ministère des Affaires Etrangères, La documentation française, novembre 2000.
Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière, coordination Paul RISCH, Presses universitaires de Strasbourg, octobre 1995.
Guide pratique de la coopération transfrontalière, réalisé par l'Association des Régions Frontalières Européennes dans le cadre du programme européen de Politique Régionale et Cohésion, programme PHARE, 1997.
La Coopération décentralisée dans pays ACP : orientations de la coopération française (textes réglementaires, procédures de cofinancement), Ministère de la Coopération, Paris, 1996.
Les Communes et l'Europe, Guide pratique des jumelages, Offices des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1997.
Les communes et l'Europe - Guide pratique des jumelages Office des publications officielles des communautés européennes, 2001, L-2985
Manuel de coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe, document du Conseil de l'Europe, 3ème édition, Strasbourg, 1995.

RECUEIL DES PRINCIPAUX TEXTES ET JURISPRUDENCES EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I) TEXTES CONCERNANT À LA FOIS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE ET LOCALE 501

CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU AUTORITÉS TERRITORIALES MADRID, 21 MAI 1980 501

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SECTION 2 : COMMISSION NATIONALE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE (R) 503

CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE DU 20 AVRIL 2001 SUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 503

CIRCULAIRE DU 19 OCTOBRE 2004, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES MISSION POUR LA COOPÉRATION NON GOUVERNEMENTALE LES DIFFÉRENTS COFINANCEMENTS DES PROJETS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 517

II)TEXTES CONCERNANT UNIQUEMENT LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE ... 520

DÉCRET N°96-8 DU 2 JANVIER 1996 PORTANT PUBLICATION DE L'ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE CONCERNANT LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SIGNÉ À ROME LE 26 NOVEMBRE 1993 520

DÉCRET N°97-322 DU 2 AVRIL 1997 PORTANT PUBLICATION DU TRAITÉ ENTRE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE ROYAUME D'ESPAGNE RELATIF À LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SIGNÉ À BAYONNE LE 10 MARS 1995 521

DÉCRET N°97-798 DU 22 AOÛT 1997 PORTANT PUBLICATION DE L'ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, LE GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG ET LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE AGISSANT AU NOM DES CANTONS DE SOLEURE, DE BÂLE-VILLE, DE BÂLE-CAMPAGNE, D'ARGOVIE ET DU JURA, SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ORGANISMES PUBLICS LOCAUX (ENSEMBLE UNE DÉCLARATION), FAIT À KARLSRUHE LE 23 JANVIER 1996 523

LOI N° 2005-250 DU 18 MARS 2005 AUTORISANT L'APPROBATION DE L'ACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, D'UNE PART, ET LE GOUVERNEMENT DU ROYAUME DE BELGIQUE, LE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, LE GOUVERNEMENT DE LA RÉGION WALLONNE ET LE GOUVERNEMENT FLAMAND, D'AUTRE PART, SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ORGANISMES PUBLICS LOCAUX 527

DÉCRET N° 91-1156 DU 5 NOVEMBRE 1991 PORTANT PUBLICATION DE LA CONVENTION-CADRE ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA

RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN RELATIVE À LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, SIGNÉE À RENNES LE 20 NOVEMBRE 1990 531

III)TEXTES CONCERNANT UNIQUEMENT LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE 534

PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU AUTORITÉS TERRITORIALES STRASBOURG, 9.XI.1995.....534

PROTOCOLE N°2 À LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU AUTORITÉS TERRITORIALES RELATIF À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE STRASBOURG, 5.V.1998 536

PROJET DE LOI N°92 DE RATIFICATION, CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, STRASBOURG, 15 MAI 1985.....537

CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES(PARTIE LÉGISLATIVE), CHAPITRE V : COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE 541

SECTION 1 :GROUPEMENTS D' INTÉRÊT PUBLIC PARTIE RÉGLEMENTAIRE CGCT.....542

EXTRAIT DE LA CIRCULAIRE DU 10 SEPTEMBRE 2004 RELATIVE À L'APPLICATION DE LA LOI N°2004-489 DU 13 AÔUT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES.....543

CIRCULAIRE DU 13 JUILLET 2004 OBJET : L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN APPUI À L'ACTION HUMANITAIRE D'URGENCE.....544

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE DOUAI STATUANT AU CONTENTIEUX N°02DA00929 INÉDIT AU RECUEIL LEBON 546

PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL RELATIF À L'INSTITUTION D'UN GROUPEMENT EUROPÉEN DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE (GECT) 548

IV) ANNEXE..... 552

CHARTE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE *(TEXTE SANS VALEUR JURIDIQUE)* 552

I) Textes concernant à la fois la coopération sous l'impulsion étatique et locale

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales Madrid, 21 mai 1980

Préambule :
Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres et de promouvoir la coopération entre ceux-ci; Considérant qu'aux termes de l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe, ce but sera poursuivi notamment par la conclusion d'accords dans le domaine administratif; Considérant que le Conseil de l'Europe tend à assurer la participation des collectivités ou autorités territoriales de l'Europe à la réalisation de son but; Considérant l'importance que peut revêtir, pour la poursuite de cet objectif, la coopération des collectivités ou autorités territoriales frontalières dans des matières telles que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et des services offerts aux citoyens et l'entraide en cas de sinistre; Considérant qu'il découle de l'expérience acquise que la coopération des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est de nature à permettre une meilleure exécution de leur mission, qu'elle est susceptible en particulier de contribuer à la mise en valeur et au développement des régions frontalières; Résolus à favoriser autant que possible cette coopération et à contribuer ainsi au progrès économique et social des régions frontalières et à la solidarité qui unit les peuples européens, Sont convenus de ce qui suit:

Article 1 :
Chaque Partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avéreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie.

Article 2 :
Est considérée comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin. La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention.
Aux fins de la présente Convention, l'expression «collectivités ou autorités territoriales» s'entend des collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions locales et régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque État. Toutefois, chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, désigner les collectivités, autorités ou organismes, les objets et les formes auxquels elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Convention.

Article 3 :
Aux fins de la présente Convention, les Parties contractantes favoriseront, sous réserve des dispositions de l'article 2, paragraphe 2, les initiatives des collectivités et autorités territoriales prenant en considération les schémas d'arrangements entre collectivités et autorités territoriales élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles pourront, si elles l'estiment nécessaire, prendre en considération les modèles d'accords interétatiques, bilatéraux ou multilatéraux mis au point au Conseil de l'Europe et destinés à faciliter la coopération entre les collectivités et autorités territoriales. Les arrangements et les accords à conclure pourront notamment s'inspirer des modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats annexés à la présente Convention numérotés de 1.1 à 1.5 et de 2.1 à 2.6 moyennant les adaptations rendues nécessaires par la situation particulière propre à chaque Partie contractante. Ces modèles et schémas d'accords, de statuts et de contrats, étant de nature indicative, n'ont pas de valeur conventionnelle.
Dans le cas où les Parties contractantes estiment nécessaire de conclure des accords interétatiques, ceux-ci peuvent notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière. Chaque accord peut également déterminer les collectivités ou organismes auxquels il s'applique.
Les dispositions qui précèdent n'affectent pas la faculté pour les Parties contractantes de recourir d'un commun accord à d'autres formes de coopération transfrontalière. De même, les dispositions de la présente Convention ne sauraient être interprétées comme rendant caducs des accords de coopération déjà existants.
Les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales.

A cet effet, chaque Partie contractante peut, au moment de la signature de la présente Convention ou par voie de communication ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, indiquer les autorités qui, selon son droit interne, sont compétentes pour exercer le contrôle ou la tutelle à l'égard des collectivités et autorités territoriales concernées.

Article 4 :
Chaque Partie contractante s'efforcera de résoudre les difficultés d'ordre juridique, administratif ou technique qui sont de nature à entraver les développements et le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière et se concertera autant que de besoin avec la ou les autres Parties contractantes intéressées.

Article 5 :
Dans le cas d'une coopération transfrontalière entreprise conformément aux dispositions de la présente Convention, les Parties contractantes envisageront l'opportunité d'accorder aux collectivités ou autorités territoriales qui y participent les mêmes facilités que dans le cas où la coopération s'exercerait sur le plan interne.

Article 6 :
Toute Partie contractante fournira dans toute la mesure du possible les informations qui lui sont demandées par une autre Partie contractante en vue de faciliter la mise en œuvre par celle-ci des obligations qui lui incombent en vertu de la présente Convention.

Article 7 :
Chaque Partie contractante veillera à ce que les collectivités ou autorités territoriales concernées soient informées des moyens d'action qui leur sont offerts par la présente Convention.

Article 8 :
Les Parties contractantes transmettront au Secrétaire Général toute information appropriée relative aux accords et aux arrangements visés à l'article 3.
Toute proposition faite par l'une ou plusieurs Parties contractantes en vue de compléter ou de développer la Convention ou les modèles d'accords et d'arrangements sera transmise au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Celui-ci la soumettra au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui décidera des suites à donner.

Article 9 :
La présente Convention est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
La Convention entrera en vigueur trois mois après le dépôt du quatrième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, à condition que deux au moins des États ayant accompli cette formalité aient une frontière commune.
Elle entrera en vigueur à l'égard de tout État signataire qui la ratifiera, l'acceptera ou l'approuvera ultérieurement, trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 10 :
Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des Ministres pourra décider, à l'unanimité des voix exprimées, d'inviter tout État européen non membre à adhérer à la présente Convention. Cette invitation devra recevoir l'accord exprès de chacun des États ayant ratifié la Convention.
L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 11 :
Toute Partie contractante pourra, en ce qui la concerne, dénoncer la présente Convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
La dénonciation prendra effet six mois après la date de la réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 12 :
Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil et à tout État ayant adhéré à la présente Convention: toute signature; le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion; toute date d'entrée en vigueur de la présente Convention, conformément à son article 9; toute déclaration reçue en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 ou du paragraphe 5 de l'article 3; toute notification reçue en application des dispositions de l'article 11 et la date à laquelle la dénonciation prendra effet. En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention.
Fait à Madrid, le 21 mai 1980, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et à tout État invité à adhérer à la présente Convention.

Code général des collectivités territoriales,
Section 2 : Commission nationale de la coopération décentralisée (R)

Article R1112-8: La Commission nationale de la coopération décentralisée prévue à l'article L. 1112-6 est présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre qu'il désigne à cet effet. Elle comprend, outre le Premier ministre, président, trente-deux membres.

Article R1112-9: Les trente-deux membres sont répartis par moitié entre représentants des élus territoriaux et représentants de l'État. Ils sont nommés pour une période de trois ans renouvelable par arrêté du Premier ministre. Les élus sont proposés par les associations représentatives d'élus territoriaux. Ils ne peuvent siéger au-delà de la durée de leur mandat électif. Les représentants des élus comprennent: 1 Cinq membres représentant les conseils régionaux et l'assemblée de Corse, dont un représentant des conseils régionaux d'outre-mer; 2 Cinq membres représentant les conseils généraux; 3 Cinq membres représentant les communes ; 4 Un membre représentant les groupements de communes. Les seize représentants de l'État représentent différents ministres dont au moins un représentant des huit ministres suivants: 1 Ministre de l'intérieur; 2 Ministre chargé des collectivités locales; 3 Ministre chargé de l'aménagement du territoire ; 4 Ministre des affaires étrangères; 5 Ministre chargé des affaires européennes; 6 Ministre chargé de la coopération; 7 Ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer; 8 Ministre chargé de la francophonie.

Article R1112-10: Pour chaque membre titulaire, il est désigné dans les mêmes conditions que le titulaire un membre suppléant appelé à le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement.

Article R1112-11: Quatre personnalités qualifiées sont membres de la commission à titre consultatif. Elles sont nommées pour une durée de trois ans renouvelable par arrêté du Premier ministre, en raison de leur compétence en matière de coopération décentralisée, deux sur proposition du ministre des affaires étrangères et deux sur celle du ministre de l'intérieur.

Article R1112-12: Les dépenses de fonctionnement de la commission sont inscrites au budget du Premier ministre. Les membres de la commission ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement.

Article R1112-13: Les collectivités territoriales et leurs groupements tiennent la commission informée de tout acte de coopération entrant dans le champ des articles L. 1112-1 à L. 1112-5, et des cinquième et sixième alinéas de l'article L. 1522-1, conclu avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. La commission collecte et met à jour en tant que de besoin cette information. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération décentralisée. Elle peut être consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la coopération décentralisée.

Article R1112-14:Le secrétariat de la commission est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministre des affaires étrangères.

Article R1112-15: La commission adopte son règlement intérieur dans le délai de trois mois à compter de son installation. Ce règlement intérieur définit notamment les conditions dans lesquelles la commission peut entendre des personnalités non membres en raison de leur compétence en matière de coopération décentralisée et prévoit la constitution de groupes de travail.

Circulaire interministérielle du 20 avril 2001
sur la coopération décentralisée
Ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales,
Ministère des affaires étrangères

à
MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS
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 H 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. Mission Opérationnelle Transfrontalière 1 Octobre 2003
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 H "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 postérieures jurisprudentielles, notamment une décision du Conseil d'État 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.
Les questions de compétences respectives des communes et de leurs groupements en matière de conventions avec les partenaires étrangers.
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 Pour le Ministre des Affaires Etrangères

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 États 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 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
2.2.2 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 groupe-

ments), 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 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 CONCERNÉES

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 place 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.), quels 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 État.
Dans certains cas, l'organisation territoriale des États 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'État 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'État étranger.

1.1.3. L'interdiction des conventions avec les États 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 État 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 États souverains et non les entités fédérées, qu'elles soient ou non dénommées "États" (cf. les Cantons suisses, les Länder allemands, les États fédérés des États-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 États 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'État 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 États 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'État, 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 États 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'État, 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'ils 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'État 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 leur 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'État.

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 1er et 3 de la Constitution), tel qu'il a été notamment rappelé dans la décision 7671 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'État, 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'État. 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'État 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, Villèneuve-dAscq, le Conseil d'État 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'État 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-l 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 LÉGALITÉ

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'État (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'État 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 COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ET INTRA-EUROPÉENNE

2.1. DÉFINITIONS

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 États membres de l’Union européenne et des collectivités territoriales des autres États 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’Ile de Saint-Martin, limitrophe de la Guadeloupe). Faut-il encore que ces États 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 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 États 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 États 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 États 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 L. 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 États 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 États 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. L. 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 précités les termes de "collectivités territoriales étrangères" à ceux de "collectivités territoriales des États 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 (GIP 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 État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'État.
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 État européen frontalier ou d'un État 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 mené 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'État 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/AF-CL 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 préfectures 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'État réfléchissent ensemble et peuvent formuler des propositions de disciplines collectives.

4. COMMENTAIRES ET CONSEILS DIVERS
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 privent 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'État, 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'État 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'État des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'État 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 : 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-dAscq) 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
Pour le Ministre des Affaires Etrangères et par délégation
Le directeur général
Le secrétaire général des collectivités locales 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 États 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 États.

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 État 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).

Circulaire du 19 octobre 2004,
Ministère des affaires étrangères
Mission pour la coopération non gouvernementale
Les différents cofinancements des projets de coopération décentralisée par le Ministère des Affaires étrangères

PREAMBULE :

Lignes budgétaires :

Trois lignes de crédits permettent à la Mission pour la coopération non gouvernementale de cofinancer des projets de coopération décentralisée, à savoir :

les crédits annuels déconcentrés auprès des Préfectures de Région, Secrétariat général aux affaires régionales ;

les crédits annuels non déconcentrés en Région et disponibles directement après de la Mission pour la coopération non gouvernementale / Bureau de la coopération décentralisée ;

les crédits du Fonds de Solidarité Prioritaires non soumis à l'annualité budgétaire et non déconcentrés en Préfecture de région, à solliciter directement auprès du Bureau de la coopération décentralisée. Ces crédits concernent uniquement le cofinancement de projets mis en œuvre dans un pays relevant de la Zone de Solidarité Prioritaire : Cf. liste ci-jointe.

Rappel des grandes règles pour l'obtention d'un cofinancement :

Pour l'obtention d'un cofinancement dans le cadre de la coopération décentralisée, tout projet doit satisfaire aux conditions suivantes :
Il doit être présenté par une collectivité territoriale française ou par un groupement de collectivités locales ;
la collectivité locale étrangère partenaire doit être clairement identifiée ;
une convention ou un accord de partenariat doit être établi(e) entre les deux collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée ;
il ne doit pas s'agir d'un projet à caractère humanitaire stricto sensu ;
enfin, le cofinancement alloué par le ministère des Affaires ne peut être supérieur aux financements cumulés mobilisés par la ou les collectivité(s) locale(s) française(s) impliquée(s) dans le projet.

I - Les crédits annuels déconcentrés auprès des Préfectures de Région

Chaque Préfet de région dispose annuellement de crédits déconcentrés du ministère des Affaires étrangères pour le cofinancement de projets de coopération décentralisée. Ces crédits relèvent soit du Contrat de Plan-État-Région, soit du hors Contrat de Plan État-Région.

Enveloppe Contrat Plan État-Région (CPER)

Pour la période 2000 – 2006, 17 régions ont contractualisé avec l'État sur la coopération décentralisée. Les projets présentés dans le cadre du contrat de plan peuvent être ceux du Conseil régional mais également ceux d'autres niveaux de collectivités locales (département, groupement de communes, villes…) après arbitrage entre l'État, représenté par le Préfet de région et le Conseil régional.

Depuis la circulaire du 26 février 2003, il appartient au Préfet de région en concertation avec le Président du Conseil régional de mettre en place une Commission paritaire de coopération décentralisée qui assure l'instruction des dossiers, recueille l'avis des ambassades de France concernées, prend les décisions concernant les cofinancements accordés à chaque projet.

Enveloppe hors Contrat de Plan État-Région (hCPER)

L'ensemble des projets hCPER constitue un programme régional annuel de coopération décentralisée. Les régions concernées peuvent déjà ou non bénéficier d'une enveloppe CPER.

Ce programme est transmis par la Préfecture de région au ministère des Affaires étrangères en début d'année pour un examen par le « Comité de pilotage des projets de coopération décentralisée ».

Ce Comité se réunit deux fois par an, la première réunion ayant lieu dans le courant du premier trimestre de l'année. Un second Comité permet d'examiner les projets laissés en instruction lors du précédent Comité.

Préalablement à la tenue du Comité de pilotage des projets, chaque dossier est instruit par les Chargés de mission du Bureau de la coopération décentralisée qui sollicitent les avis des Services techniques et géographique de la Direction générale de la coopération internationale et du développement et celui du Poste diplomatique - Service de coopération et d'action culturelle - du pays concerné. En tant de besoin, d'autres structures peuvent également être consultées : Délégation à l'action extérieure des Collectivités locales (AECL), Agence française de développement (AFD), Association française artistique (AFAA)…

Le Comité de pilotage des projets, placé sous la présidence du Directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID), comprend des représentants des Services et structures précitées ainsi que les représentants des Secrétaires généraux aux affaires régionales des préfectures de Régions.

Sur la base des avis recueillis, le Comité donne, selon le cas, un accord de principe pour le cofinancement du projet ou un accord de principe sous réserves de la prise en compte des remarques portées à la connaissance du porteur du projet. Il peut aussi solliciter l'ajournement du projet qui sera représenté au Comité de pilotage suivant, soit enfin refuser de cofinancer le projet.
A noter :
1) que la décision finale de cofinancement d'un projet revient au Préfet de Région qui peut, en fonction de ses priorités et de l'enveloppe annuelle qui lui a été allouée , revoir ce montant à la baisse ;
2) qu'au cas où le Comité de pilotage émet des réserves sur un projet, il appartient à la Préfecture de région de veiller à ce que ces réserves soient levées avant d'apporter un cofinancement au projet.

II - Les crédits annuels non déconcentrés en Région

Ces crédits sont à solliciter directement auprès du Bureau de la coopération décentralisée. Actuellement, ils concernent pour l'essentiel des structures associatives (Têtes de réseaux nationales ou régionales) qui apportent un soutien technique au montage de projets, animent des groupes-pays ou des groupes thématiques, impulsent ou s'associent aux initiatives des collectivités locales pour la tenue d'Assises de coopération décentralisée. Dans l'avenir, ces crédits vont permettre de plus en plus de cofinancer des projets de coopération décentralisée sur la base d'appels à projets ou d'appels à propositions.

III – Les crédits au titre du Fonds de solidarité prioritaire

Ces crédits sont réservés exclusivement à des actions pluriannuelles dans les pays figurant sur la liste des pays de la zone de solidarité prioritaire, définie par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Ces crédits FSP sont destinés à financer des projets et programmes de développement dans les domaines institutionnel, économique, social, culturel et de recherche.

Le Bureau chargé de la coopération décentralisée, au sein de la Mission de la coopération non gouvernementale, instruit les projets présentés pour un cofinancement sur le FSP selon les mêmes modalités d'examen que celles concernant les crédits déconcentrés.

Environ deux à trois comités annuels de pilotage se réunissent pour étudier les projets de coopération décentralisée dans le cadre des crédits FSP. Les décisions prises sont identiques à celles mentionnées plus avant : accord de principe assorti ou non de réserves, ajournement ou refus.
Ces projets sont ensuite présentés en « Comité d'examen » puis en « Comité des projets du fonds de solidarité prioritaire », pour validation définitive.

Cas particulier des projets concertés des collectivités locales (PCCL*).

Ces projets, toujours financés sur crédits du FSP ont la particularité de mettre en réseaux plusieurs collectivités locales françaises engagées à l'international autour d'un élément de cohérence géographique et/ou thématique.

Quel que soit le nombre de collectivités locales françaises mobilisées autour de l'action, celles-ci devront désigner une collectivité locale dite « tête de file », qui sera considérée comme le maître d'ouvrage principal de l'action.

Le seuil minimal de cofinancement est fixé à 15 000 €.

Avantages de ce type de montage :
mutualisation des expériences et capitalisation,
regards croisés sur les méthodes et pratiques de coopération décentralisée,
efforts de coordination des collectivités locales engagées sur une même zone géographique,
partenariats incitant les collectivités locales à valoriser leur spécificité d'acteurs de coopération internationale.

** Ce montage recevait jusqu'ici l'appellation de projets « FICOD » : Fonds de soutien aux initiatives concertées de coopération décentralisée.*

II)Textes concernant uniquement la coopération sous l'impulsion étatique

Décret n°96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993

Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne, ci-après dénommés les Parties contractantes, Désireux de faciliter l'application de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée le 21 mai 1980, ratifiée par la France le 23 décembre 1983 et par l'Italie le 19 novembre 1984 ; Désireux de contribuer au renforcement des relations traditionnelles de coopération transfrontalière dans le cadre du processus d'intégration européenne ; Conscients des avantages liés à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er : Les Parties contractantes favorisent les initiatives des collectivités territoriales visant à développer la coopération transfrontalière.

Article 2 : Aux termes du présent Accord, les collectivités territoriales désignent :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.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.

Article 3 : Dans le respect du droit national et des engagements internationaux de chacune des Parties contractantes ainsi que dans les limites des compétences qui sont reconnues en droit national aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent conclure des accords et arrangements de coopération transfrontalière dans les domaines suivants : - le développement urbain et régional ; - les transports et les communications ; - l'énergie ; - la protection de l'environnement ; - le traitement des déchets ; la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration ; - l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée ; - la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles ; - l'hygiène et la santé ; - la culture et le sport ; - l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre ; - le développement économique et social ; - l'amélioration des structures agraires ; - le tourisme. La liste qui précède pourra être modifiée par un échange de notes entre les Parties contractantes.

Article 4 : Les accords et les arrangements entre les collectivités territoriales sont conclus dans le respect des procédures prévues par le droit interne de chacune des Parties contractantes et dans le respect des engagements internationaux qui lient les Parties contractantes. Les accords et arrangements conclus sur la base du présent Accord ne peuvent pas porter atteinte à la coopération transfrontalière existante, sous des formes diverses, dans les États parties, et en particulier celle qui a été établie sur la base d'un accord international. Les accords et arrangements entre les collectivités territoriales ne pourront affecter la faculté des Parties contractantes de conclure ultérieurement des accords concernant la coopération transfrontalière.

Article 5 Les Parties contractantes ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences contractuelles des accords et des arrangements conclus entre les collectivités territoriales ou de la mise en oeuvre de ces accords et arrangements.

Article 6 : Les accords qui sont conclus entre les collectivités territoriales doivent définir le droit applicable auxdits accords. Ce droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'État dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales.

Article 7 : Les Parties contractantes s'informent mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre des travaux de la commission intergouvernementale destinée à contribuer à la solution des problèmes de voisinage qui se posent de part et d'autre de la frontière franco-italienne.

Article 8 : Chacune des Parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent Accord, qui prendra effet le jour de la réception de la dernière notification.

Article 9 : Le présent Accord est conclu pour une durée illimitée. Il pourra être dénoncé par l'une des Parties contractantes avec un préavis de six mois. La dénonciation ne prendra effet qu'à l'expiration de ce préavis. La dénonciation est sans effet sur les accords et arrangements de coopération transfrontalière des collectivités territoriales en vigueur à la date d'effet de cette dénonciation.
Fait à Rome, le 26 novembre 1993, en deux exemplaires originaux, chacun en langues française et italienne, les deux textes faisant également foi. Pour le Gouvernement de la République française :
ALAIN JUPPE, ministre des affaires étrangères
Pour le Gouvernement
de la République italienne :
BENIAMINO ANDREATTA,
ministre des affaires étrangères

Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995

Préambule
La République française et le Royaume d'Espagne, ci-après dénommés les Parties contractantes, Conscients du dynamisme de la coopération entre les collectivités territoriales concernées par le présent Traité ; Désireux de maintenir et de développer cette coopération pour enrichir les relations bilatérales des Parties contractantes et renforcer la construction européenne ; Souhaitant faciliter l'application de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent la coopération instituée par le présent Traité ; Reconnaissant que la différence des structures politiques et administratives de deux États et de leur législation en matière de coopération transfrontalière requiert un cadre juridique approprié pour permettre l'application des principes contenus dans la Convention-cadre susvisée ; Décidés à promouvoir cette coopération dans le respect de leur droit interne, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er Conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signée à Madrid le 21 mai 1980, le présent Traité a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales françaises et espagnoles dans le respect du droit interne et des engagements internationaux de chacune des Parties contractantes et en particulier dans le respect des compétences qui sont reconnues en droit interne aux collectivités territoriales.

Article 2 : Dans le présent Traité, le terme de collectivités territoriales désigne : - pour la Partie française : les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon ainsi que les départements, les communes et leurs groupements compris dans le territoire desdites régions ; - pour la Partie espagnole : les communautés autonomes du Pays basque, de la Navarre, de l'Aragon et de la Catalogne ainsi que les Territoires historiques, les provinces et les communes appartenant aux quatre communautés autonomes précitées. Il désigne également, à condition que les communes susvisées y soient incluses, les << Comarcas >> ou autres entités groupant plusieurs communes, instituées par les communautés autonomes précitées, ainsi que les << Areas Metropolitanas >> et les << Mancomunidades de Municipios >>, créées conformément à la législation sur le régime local.

Article 3 : Dans le cadre du présent Traité, les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière peuvent entreprendre des actions de coopération transfrontalière lorsque l'objet de cette coopération est, en vertu du droit interne de chacune des Parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale et lorsqu'il existe entre elles un intérêt commun. La conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales - ci-après dénommées conventions - constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité. Ces conventions sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de la Partie contractante dont elle relève. Ces conventions ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions.
Elles peuvent prévoir que les collectivités territoriales créent des organismes de coopération ou participent à des organismes existants, dotés ou non de la personnalité juridique, dans les conditions prévues par le présent Traité. Ne peuvent faire l'objet de convention ni les pouvoirs de police ni ceux de réglementation ni les attributions que les collectivités territoriales ou leurs autorités exercent en tant qu'agent de l'État pour la Partie française ou en raison du pouvoir délégué par l'État pour la Partie espagnole.

Article 4 : Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie contractante dont le droit a été choisi. Les conventions n'engagent que les collectivités territoriales signataires. Les Parties contractantes ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contenues dans les conventions conclues entre les collectivités territoriales ou par la mise en oeuvre de ces conventions.

Article 5 : 1. Les collectivités territoriales espagnoles peuvent participer aux groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou au capital des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises. Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements << consorcios >> déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles. Les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent créer conjointement, en France, des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements << consorcios >>. 2. Les décisions des collectivités territoriales espagnoles sur leur participation aux organismes français susvisés sont soumises au droit espagnol. Les décisions des collectivités territoriales françaises sur leur participation aux organismes espagnols susvisés sont soumises au droit français. 3. Le présent Traité est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 1 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou par le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité. Cette disposition prend effet dès la notification par la Partie contractante concernée, par la voie diplomatique, de la modification de son droit interne.

Article 6 : Sous réserve des dispositions juridiques applicables à chaque catégorie d'organismes dans le droit interne des Parties, le statut des organismes de coopération transfrontalière visés à l'article 5 ci-dessus, qui doit être annexé à la convention, comprend au moins : 1. La dénomination, le lieu du siège, la durée et le droit par lequel il est régi ; 2. La zone géographique concernée par cet organisme ; 3. L'objet précis et les missions qui sont dévolus à cet organisme par les collectivités territoriales qui y participent ; 4. La composition des organes de décision et de direction, les modalités de représentation des collectivités territoriales qui y participent, le mode de désignation de leurs représentants ; 5. Le régime des relations de l'organisme avec les collectivités locales qui y participent ; 6. Les modalités de fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel ; 7. Les règles budgétaires et comptables applicables ; 8. Le mode de financement des activités ; 9. Les modalités de modification des conditions initiales de fonctionnement, d'adhésion ou de retrait de membres ainsi que de dissolution. Le droit applicable à l'organisme de coopération transfrontalière est celui de l'État du siège et de la catégorie d'organismes à laquelle il appartient. L'organisme doit en outre satisfaire à toutes les demandes d'information émanant des autorités chargées du contrôle financier de l'autre Partie contractante. Les statuts et les délibérations de l'organisme sont rédigés dans les langues dont l'utilisation est prescrite dans le droit interne de chacune des Parties contractantes pour les actes et délibérations effectués par les collectivités territoriales L'organisme est financé soit par des participations budgétaires de ses membres, soit par des recettes perçues au titre des services qu'il rend à l'exclusion de tout prélèvement de nature fiscale. Il tient un budget annuel prévisionnel et établit un bilan et un compte de résultat certifié par des experts indépendants des personnes qui le constituent.

Article 7 : Les collectivités territoriales peuvent créer des organes communs, sans personnalité juridique, pour étudier des questions d'intérêt mutuel, formuler des propositions de coopération aux collectivités territoriales qui les composent et encourager l'adoption par celles-ci des mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les solutions envisagées. Ces organes communs ne peuvent adopter de résolutions contraignantes ni pour leurs membres ni pour les tiers.

Article 8 : Lorsque des conventions prévoient la passation de contrats publics, en particulier des marchés publics, ceux-ci sont passés et exécutés dans le droit de la Partie contractante applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé à l'article 5 qui en assument la responsabilité. Toutefois, en ce qui concerne les procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises, les collectivités territoriales mentionnent dans la convention les obligations qui leur sont imposées par leur droit interne, compte tenu de la nature de l'opération et de son coût. Elles prennent, sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces contrats ou marchés publics, des mesures utiles pour permettre à chacune d'entre elles de respecter ses obligations dans les matières prévues ci-dessus dans le droit de la Partie contractante dont elles relèvent.

Article 9 : Lors de l'exécution des conventions, les collectivités territoriales sont responsables dans la limite de leur participation financière ou, à défaut, du bénéfice qu'elles ont tiré de cette coopération.
Les conventions sont conclues pour une durée qui ne peut excéder dix années, à l'exception de celles de ces conventions qui ont pour objet la création ou la gestion d'un équipement, qui peuvent être conclues pour une durée égale à celle de l'utilisation de cet équipement, mesurée par la durée de son amortissement. Ces conventions sont renouvelables par décision expresse de leurs signataires.

Article 10: Les conventions contraires au présent Traité sont nulles. Ladite nullité est déclarée, conformément au droit interne de la Partie contractante dont le droit est applicable. L'autre Partie contractante est informée sans délai de cette annulation.

Article 11 : La commission franco-espagnole de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, mise en place par échange de lettres fait à Foix le 21 octobre 1994, est chargée du suivi du présent Traité. Elle est composée de part et d'autre au maximum de six représentants désignés par chacun des gouvernements. Sa composition est communiquée par la voie diplomatique sous forme de note verbale. Quand les sujets de l'ordre du jour le requièrent, des représentants des collectivités territoriales peuvent, ainsi que des experts compétents sur les matières prévues, participer aux réunions de la commission. La Présidence est assurée conjointement par les deux États. Le secrétariat est assuré par chacun des deux États. La commission se réunit quatre fois par an alternativement en Espagne et en France. Ses missions sont les suivantes : - échanger des informations entre les Parties contractantes sur les initiatives des collectivités territoriales en application de ce Traité ; - étudier les problèmes ayant trait à l'application de ce Traité qui lui seront soumis et formuler des propositions pour les résoudre ; - faire toute proposition visant à améliorer ce Traité ; - rendre compte annuellement aux Parties de l'application du Traité ; - examiner toute autre question que les Parties lui confieraient entrant dans le champ d'application de ce Traité. La commission prête une attention particulière aux initiatives de coopération transfrontalière qui, en raison de la répartition différente des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en France et en Espagne, nécessitent des solutions appropriées avec le concours, le cas échéant, des services de l'État. Les Gouvernements s'informent mutuellement et se concertent sur le développement de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales dans le cadre des travaux de la commission. Celle-ci contribue à la solution des problèmes concernant les collectivités territoriales.

Article 12 : A titre transitoire, en ce qui concerne les collectivités territoriales espagnoles, tant que la législation espagnole n'a pas défini la procédure pour donner un caractère exécutoire aux conventions, l'approbation expresse et préalable du Gouvernement espagnol est requise. Les collectivités territoriales espagnoles qui, préalablement à l'entrée en vigueur du présent Traité, auraient passé des conventions avec des collectivités territoriales françaises sans avoir suivi la procédure établie dans la Déclaration faite par l'Espagne lors de la ratification de la Convention de Madrid du 21 mai 1980 disposeront d'une période d'une année à partir de la date d'entrée en vigueur du présent Traité pour adapter lesdites conventions au Traité.

Article 13 : Chacune des Parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises en ce qui la concerne pour l'entrée en vigueur du présent Traité, qui prendra effet le jour de la réception de la dernière notification.

Article 14 : Le présent Traité est conclu pour une durée illimitée. Chacune des Parties contractantes peut le dénoncer par notification écrite adressée à l'autre Partie par la voie diplomatique. La dénonciation prend effet à la date de la réception de la notification par l'autre Partie. La dénonciation est sans effet sur les conventions entrées en vigueur à la date d'effet de cette dénonciation.
Fait à Bayonne, le 10 mars 1995, en deux exemplaires chacun en langues française et espagnole, les deux textes faisant également foi. Pour la République française : Alain Lamassoure Pour le Royaume d'Espagne :Carlos Westendorp

Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996

Le Gouvernement de la République française, Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura ; Conscients des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière, Désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie, Conscients de la différence existant entre les États en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales, Désireux de faciliter et de promouvoir

la coopération entre les collectivités territoriales des Parties, Désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 relative à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, dont les principes essentiels inspirent cette coopération, Décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er Objet : Le présent Accord a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties.

Article 2 Champ d'application : (1) Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants : 1. En République fédérale d'Allemagne : a) Dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes et aux << Landkreise >> ; b) Dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux << Verbandsgemeinden >>, aux << Landkreise >>, et au << Bezirksverband Pfalz >> ; c) En Sarre, aux communes, aux << Landkreise >> et au << Stadtverband Saarbrucken >>, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes ; 2. 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 ; 3. 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 ; 4. Dans la Confédération suisse : a) Dans le canton de Soleure, aux communes et aux districts ; b) Dans le canton de Bâle-Ville, aux communes ; c) Dans le canton de Bâle-Campagne, aux communes ; d) Dans le canton d'Argovie, aux communes ; e) Dans le canton du Jura, aux communes et aux districts, ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes ; (2) Les Lander mentionnés au paragraphe 1, no 1 ci-dessus, et les cantons mentionnés au paragraphe 1, no 4 ci-dessus, peuvent aussi, conformément au présent Accord, conclure entre eux ainsi qu'avec les collectivités territoriales et organismes publics locaux, mentionnés au paragraphe 1 du présent article , des conventions dépourvues de caractère de droit international et relatives à des projets de coopération transfrontalière, dans la mesure où ces projets relèvent de leurs compétences selon le droit interne et où ils ne contreviennent pas à la politique étrangère et, en particulier, aux engagements internationaux. (3) Les représentants de l'État dans les départements et régions français sont habilités à étudier avec les autorités compétentes des Lander et des cantons concernés, sans porter atteinte au libre exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales, les moyens de faciliter les initiatives entre les collectivités territoriales françaises, d'une part, et les Lander et les cantons, d'autre part, lorsque les différences de droit interne entre les États concernés en compromettent l'efficacité ; (4) Les Parties peuvent convenir par écrit d'étendre le champ d'application du présent Accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation de collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière. (5) Sont considérés comme collectivités territoriales ou organismes publics locaux au sens du présent accord les organismes mentionnés aux paragraphes (1), (2) et (4) ; (6) Dans le présent Accord, l'expression << coopération transfrontalière >> désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les États souverains, qui n'est pas régie par le présent Accord.

Article 3 Conventions de coopération : (1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétences communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi. Les conventions de coopération passées avec une collectivité territoriale ou un organisme public luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigées en langue française ou allemande. (2) L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique dans le droit interne de chaque Partie. (3) En ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne, les Lander peuvent transférer dans des cas particuliers des compétences de souveraineté à des institutions de coopération de voisinage, conformément à l'esprit de l'article 24, paragraphe 1 a, de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, dans la mesure où les conditions de droit interne sont réunies à cet effet.

Article 4 Règles applicables aux conventions :
(1) Chaque collectivité territoriale ou organisme public local qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en oeuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable.

(2) La convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération. (3) Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'État, ni les pouvoirs de police, ni ceux de réglementation. (4) La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier ni le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties. (5) La convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers. (6) Les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.

Article 5 Mandat, délégation et concession de service public : (1) La convention de coopération peut en particulier disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local accomplit des tâches incombant à une autre collectivité territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction. (2) Les concessions ou délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public relevant d'une partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties.

Article 6 Passation de marchés publics : (1) Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité. (2) Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise en concurrence et au choix des entreprises. (3) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Article 7 Responsabilité des Parties :(1) Les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en oeuvre de ces conventions de coopération. (2) Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

Article 8 Organismes de coopération transfrontalière : (1) Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (art. 9), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (art. 10), ou la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (art. 11), de manière à prévoir la mise en oeuvre efficace de la coopération transfrontalière. (2) Lorsqu'une collectivité territoriale ou un organisme public local envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'État dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les conditions du droit interne de la Partie dont il relève. (3) L'autorité chargée du contrôle informe les autorités compétentes dans les Parties des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans le mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux participant à cette coopération. (4) Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties. Les statuts ou les délibérations d'un organisme de coopération transfrontalière impliquant une collectivité territoriale ou un organisme public local luxembourgeois ou suisse peuvent être rédigés en langue française ou allemande.

Article 9 Organismes sans personnalité juridique : (1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis. (2) Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers. (3) La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur : a) Les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme ; b) La mise en place et les modalités de travail de l'organisme ; c) La durée pour laquelle il est constitué. (4) L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Article 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique : 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, dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège, à comprendre des collectivités territoriales étrangères.

Article 11 Groupement local de coopération transfrontalière : (1) 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. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège. (2) Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date de l'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Article 12 Statuts du groupement local de coopération transfrontalière : (1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière. (2) Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur : 1. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent ; 2. Son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte ; 3. Sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée ; 4. Les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes ; 5. La procédure de convocation des membres ; 6. Les quorums ; 7. Les modalités et les majorités requises pour les délibérations ; 8. Les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel ; 9. Les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables ; 10. Les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres ; 11. Sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent ; 12. Les conditions de sa liquidation après dissolution. (3) Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statuts sont adoptées. Celles-ci sont adoptées à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux relevant de trois des quatre Parties, cette majorité ne pourra pas être inférieure aux trois quarts.

Article 13 Organes (1) : Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie, prévoir des organes supplémentaires. (2) La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté. (3) L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière. (4) Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents.

Article 14 Financement : (1) Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut également être financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure. (2) Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. (3) Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci.

Article 15 Dissolution : Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers.

Article 16 Dispositions transitoires : (1) Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur. (2) Il n'est pas porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

Article 17 Entrée en vigueur : Le présent Accord entrera en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié aux autres Parties que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Article 18 Durée et dénonciation : Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée. (2) Chaque Partie peut dénoncer le présent Accord en donnant, au moins un an avant la fin d'une année civile, un avis écrit de dénonciation aux autres Parties. (3) Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent directement aux formes de coopération n'en seront pas affectées. Fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, en quatre exemplaires, chacun en langues française et allemande, les deux textes faisant également foi. Déclaration des signataires A l'occasion de la signature de l'Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, les signataires déclarent que la mission de la Commission intergouvernementale germano-franco-suisse sur le suivi et la solution des questions de voisinage et celle de la Commission intergouvernementale germano-franco-luxembourgeoise pour la coopération dans les régions frontalières ne sont pas affectées par le présent Accord. Ils conviennent que les Commissions précitées suivront la mise en oeuvre de l'Accord dans des conditions à déterminer, étant entendu que l'on prendra en compte le champ d'application géographique de cet Accord. Karlsruhe, le 23 janvier 1996

Loi n° 2005-250 du 18 mars 2005 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux

Le Gouvernement de la République française, Le Gouvernement du Royaume de Belgique, Le Gouvernement de la Communauté française, Le Gouvernement de la Région wallonne, et le Gouvernement flamand, Ci-après dénommés les Parties, Conscients des avantages mutuels de la coopération entre collectivités territoriales et organismes publics locaux de part et d'autre de la frontière, Désireux de promouvoir la politique de bon voisinage éprouvée entre les Parties et de jeter les bases d'une coopération transfrontalière approfondie, Désireux de faciliter et de promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales des Parties, Conscients de la différence existant entre les États en matière d'organisation politique et administrative des collectivités territoriales, Désireux de compléter le cadre juridique offert par la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dont les principes essentiels inspirent cette coopération, Décidés à faciliter et à promouvoir cette coopération dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er Objet Le présent Accord a pour objet de préciser le cadre juridique relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux s'inscrivant dans l'ordre juridique des Parties, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et de leurs engagements internationaux.

Article 2 Champ d'application (1) Le présent Accord est applicable aux collectivités territoriales et organismes publics locaux suivants : 1. Dans le Royaume de Belgique : a) Sur le territoire de la Région flamande: aux provinces; aux communes ; aux structures de coopération intercommunale; aux régies provinciales et communales autonomes; aux centres publics d'aide sociale; aux associations fondées par un centre public d'aide sociale; aux polders et aux wateringues ; b) Sur le territoire de la Région wallonne : aux provinces ; aux communes ; aux intercommunales ; aux régies provinciales et communales autonomes ; aux centres publics d'aide sociale ; aux associations fondées par un centre public d'aide sociale ; c) Sur l'ensemble du territoire belge : aux structures publiques de coopération intercommunale qui excèdent les limites territoriales des Régions. 2. En République française, à la région Champagne-Ardenne, à la région Lorraine, à la région Nord - Pas-de-Calais et à la région Picardie, 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. (2) Les Parties peuvent convenir par échange de notes diplomatiques d'étendre le champ d'application du présent Accord à d'autres collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou établissements publics relevant de collectivités territoriales, de même qu'à d'autres personnes morales de droit public lorsque leur participation est autorisée par le droit interne et dans la mesure où est maintenue la participation des collectivités territoriales aux différentes formes de la coopération transfrontalière. (3) Les représentants de l'État dans les départements et régions français et les autorités de l'État fédéral, des Communautés et des Régions belges concernées suivent la mise en oeuvre du présent Accord. Les représentants de l'État dans les départements et régions français peuvent également étudier avec ces mêmes autorités les questions de coopération transfrontalière qui relèvent en France de la compétence de l'État. (4) Sont considérées comme collectivités territoriales ou organismes publics locaux au sens du présent Accord, les organismes mentionnés aux paragraphes 1 et 2. (5) Dans le présent Accord, l'expression « coopération transfrontalière » désigne la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'exception de la coopération transfrontalière entre les Parties, qui n'est pas régie par le présent Accord.

Article 3 Conventions de coopération : (1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans les domaines de compétence communs qu'ils détiennent en vertu du droit interne qui leur est applicable. Les conventions de coopération sont conclues par écrit. Un exemplaire est rédigé dans la langue de chacune des Parties concernées, chacun faisant également foi. (2) L'objet des conventions de coopération est de permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ces conventions de coopération peuvent prévoir à cette fin la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique par le droit interne de la Partie concernée.

Article 4 Règles applicables aux conventions : (1) Chaque collectivité territoriale ou organisme public local qui conclut une convention de coopération doit respecter, préalablement à son engagement, les procédures et les contrôles résultant du droit interne qui est applicable. De la même manière, les actes que prend chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour mettre en oeuvre la convention de coopération sont soumis aux procédures et contrôles prévus par le droit interne qui lui est applicable. (2) La convention de coopération précise la durée pour laquelle elle est conclue. Elle contient une disposition relative aux conditions à remplir pour mettre fin à la coopération. (3) Ne peuvent faire l'objet de conventions de coopération ni les pouvoirs qu'une autorité locale exerce en tant qu'agent de l'État ou, en Belgique, en tant qu'agent de l'État fédéral, de la Région ou de la Communauté, ni les pouvoirs de réglementation et de police. (4) La convention de coopération ne peut avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui y sont parties. (5) La convention de coopération contient une disposition qui détermine les modalités d'établissement de la responsabilité de chacune des collectivités territoriales ou organismes publics locaux vis-à-vis des tiers. (6) La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent Accord. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.

Article 5 Mandat, délégation et concession de service public : (1) La convention de coopération peut en particulier disposer qu'une collectivité territoriale ou un organisme public local accomplit des tâches incombant à une autre collectivité territoriale ou à un autre organisme public local, au nom et sur les directives de ce dernier et en respectant le droit interne de celui qui a le pouvoir de direction.
(2) Les concessions ou, en ce qui concerne la Partie française, délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public local relevant d'une Partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local relevant d'une autre Partie ou d'un organisme de coopération transfrontalière visé aux articles 10 et 11 du présent Accord sont soumises aux dispositions et procédures définies par la législation interne de chacune des Parties intéressées.

Article 6 Passation de marchés publics : (1) Lorsque des conventions de coopération prévoient la passation de marchés publics, celle-ci est soumise au droit de la Partie applicable à la collectivité territoriale ou à l'organisme de coopération visé aux articles 10 et 11 qui en assume la responsabilité. (2) Si des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux relevant des autres Parties participent directement ou indirectement au financement de ce marché public, la convention mentionne les obligations qui sont faites à chaque collectivité territoriale ou organisme public local pour une opération de ce type, compte tenu de sa nature et de son coût, en matière de procédures relatives à la publicité, à la mise un concurrence et au choix des entreprises. (3) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux prennent toutes mesures utiles pour permettre à chacun d'entre eux de respecter ses obligations dans son droit interne sans porter atteinte au droit qui s'applique à ces marchés publics.

Article 7 Responsabilité des Parties : (1) Sous réserve de l'application de l'article 17, les conventions de coopération n'engagent que les collectivités territoriales ou organismes publics locaux signataires. Les Parties ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contractuelles contenues dans des conventions de coopération conclues par des collectivités territoriales ou organismes publics locaux ou par la mise en oeuvre de ces conventions de coopération. (2) Si une convention de coopération est déclarée nulle dans l'une des Parties concernées conformément à son droit interne, les autres Parties concernées en sont informées sans délai.

Article 8 Organismes de coopération transfrontalière : (1) Les conventions de coopération transfrontalière peuvent prévoir la création d'organismes sans personnalité juridique (art. 9), la création d'organismes dotés d'une personnalité juridique ou la participation à ces organismes (art. 10), ou la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (art. 11), de manière à prévoir la mise en oeuvre efficace de la coopération transfrontalière. (2) Lorsqu'une collectivité territoriale ou un organisme public local envisage de créer un organisme de coopération transfrontalière ou de participer à un tel organe hors de l'État dont il relève, cette création ou cette participation requiert une autorisation préalable selon les conditions du droit interne de la Partie dont il relève. (3) L'autorité chargée du contrôle de l'organisme de coopération transfrontalière veille au respect des intérêts des collectivités territoriales et organismes publics locaux qui, participant audit organisme, relèvent d'une ou plusieurs autres Parties à l'Accord. Elle communique toute information sollicitée par les autorités compétentes pour le contrôle de ces collectivités territoriales et organismes publics locaux. Elle les informe des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux participant à cette coopération. A moins que leur mise en oeuvre ne souffre aucun retard, ces dispositions doivent être prises en concertation avec les autorités de contrôle compétentes des autres Parties intéressées. (4) Les statuts de l'organisme de coopération transfrontalière et ses délibérations sont rédigés dans la langue de chacune des Parties intéressées.

Article 9 Organismes sans personnalité juridique :(1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent, conformément à l'article 3, créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, des groupes de travail intercommunaux, des groupes d'étude et de réflexion, des comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption par les organismes concernés de mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les objectifs définis. (2) Un organisme sans personnalité juridique ne peut adopter de décisions engageant ses membres ou des tiers. (3) La convention de coopération qui prévoit la création d'organismes sans personnalité juridique contient des dispositions sur :a) Les domaines devant faire l'objet des activités de l'organisme ;b) La mise en place et les modalités de travail de l'organisme; c) La durée pour laquelle il est constitué. (4) L'organisme sans personnalité juridique est soumis au droit défini par la convention de coopération.

Article 10 Organismes dotés d'une personnalité juridique :
(1) 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 dans le droit interne de la Partie où ils ont leur siège à comprendre des collectivités territoriales étrangères. (2) Les catégories d'organismes publics locaux visés au paragraphe 1er ci-dessus sont les suivantes : 1. Dans le Royaume de Belgique: a) Sur le territoire de la Région flamande; les structures de coopération intercommunale (décret flamand du 6 juillet 2001), les associations fondées par un centre public d'aide sociale; b) Sur le territoire de la Région wallonne :les intercommunales (décret wallon du 5 décembre 1996), les associations fondées par un centre public d'aide sociale ; c)Sur le territoire de la Région flamande et de la Région wallonne : les associations sans but lucratif et les fondations (loi du 27 juin 1921), les associations internationales (loi du 25 octobre 1919), les intercommunales dont le ressort dépasse le territoire d'une Région (loi du 22 décembre 1986), les groupements européens d'intérêt économique (GEIE).

2. En République française : Les groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière et les groupements d'intérêt public chargés de la mise en oeuvre de politiques de développement social urbain, les sociétés d'économie mixte locales, y compris ceux déjà existant constitués par des collectivités territoriales françaises. (3) Le présent Accord est applicable aux organismes de coopération non visés au paragraphe 2 ci-dessus, ouverts aux collectivités territoriales étrangères par le droit belge ou par le droit français postérieurement à l'entrée en vigueur du présent Accord. Cette disposition prend effet dès la notification par la Partie contractante concernée, par la voie diplomatique, de la modification de son droit interne.

Article 11 Groupement local de coopération transfrontalière (1) 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. Ce groupement local de coopération transfrontalière est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la Partie où il a son siège. (2) Le groupement local de coopération transfrontalière est une personne morale de droit public. La personnalité juridique lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Il est doté de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire.

Article 12 Statuts du groupement local de coopération transfrontalière (1) Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux concernés conviennent des statuts du groupement local de coopération transfrontalière. (2) Les statuts d'un groupement local de coopération transfrontalière contiennent notamment des dispositions sur : 1o Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent ; 2o Son objet, ses missions et ses relations avec les collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le composent, notamment en ce qui concerne la responsabilité des actions menées pour leur compte ; 3o Sa dénomination, le lieu de son siège, la zone géographique concernée ; 4o Les compétences de ses organes, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes ; 5o La procédure de convocation des membres ; 6o Les quorums ; 7o Les modalités et les majorités requises pour les délibérations ; 8o Les modalités de son fonctionnement notamment en ce qui concerne la gestion du personnel ; 9o Les critères selon lesquels les membres doivent contribuer aux besoins financiers et les règles budgétaires et comptables ; 10o Les conditions de modification des statuts, notamment l'adhésion et le retrait de membres ; 11o Sa durée et les conditions de sa dissolution sous réserve des dispositions qui suivent ; 12o Les conditions de sa liquidation après dissolution. (3) Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière prévoient les conditions dans lesquelles les modifications de statut sont adoptées. Celles-ci sont adoptées à une majorité qui n'est pas inférieure aux deux tiers du nombre statutaire de représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux au sein de l'assemblée du groupement. Les statuts peuvent prévoir des dispositions supplémentaires. Dans le cas d'un groupement local de coopération transfrontalière associant des collectivités territoriales ou organismes publics locaux se situant sur le territoire de la Région flamande ainsi que sur le territoire de la Région wallonne, cette majorité ne pourra pas être inférieure aux trois quarts.

Article 13 Organes : (1) Les organes du groupement local de coopération transfrontalière sont l'assemblée, le président et un ou plusieurs vice-présidents. Les vice-présidents sont choisis parmi les membres des collectivités territoriales et organismes publics locaux relevant de chacune des Parties intéressées autres que celle dont le président est ressortissant. Chaque collectivité territoriale et organisme public local dispose au moins d'un siège dans l'assemblée, aucun ne pouvant disposer à lui seul de plus de la moitié des sièges. Les statuts du groupement local de coopération transfrontalière peuvent, dans le respect du droit interne de chaque Partie intéressée, prévoir des organes supplémentaires. (2) La désignation et le mandat des représentants des collectivités territoriales et organismes publics locaux à l'assemblée du groupement local de coopération transfrontalière sont régis par le droit interne de la Partie dont relève chaque collectivité territoriale ou organisme public local représenté. (3) L'assemblée règle par ses décisions les affaires qui relèvent de l'objet du groupement local de coopération transfrontalière. (4) Le président assure l'exécution des décisions de l'assemblée et représente le groupement local de coopération transfrontalière en matière juridique. Il peut, sous sa propre responsabilité et surveillance, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents.

Article 14 Financement :(1) Le groupement local de coopération transfrontalière est financé par les contributions de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il peut être également financé par des recettes perçues au titre des prestations qu'il assure. (2) Il établit un budget annuel prévisionnel voté par l'assemblée et établit un bilan et un compte de résultats certifiés par des experts indépendants des collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui le constituent. (3) Dans la mesure où le groupement local de coopération transfrontalière est habilité à recourir à l'emprunt, chaque emprunt ainsi que ses modalités de remboursement doivent faire l'objet d'un accord de tous ses membres. En cas de difficulté ou de dissolution du groupement local de coopération transfrontalière, à défaut de dispositions particulières dans ses statuts, les collectivités territoriales ou organismes publics locaux sont engagés proportionnellement à leur participation antérieure. Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux membres du groupement local de coopération transfrontalière restent responsables de ses dettes jusqu'à extinction de celles-ci.

Article 15 Dissolution : Le groupement est dissous de plein droit soit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, soit à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut également être dissous par décision à l'unanimité de ses membres sous réserve que les conditions de sa liquidation prévoient la garantie des droits des tiers.

Article 16 Dispositions transitoires (1) Le présent Accord s'applique également aux conventions sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ou organismes publics locaux qui ont été conclues avant son entrée en vigueur. Celles-ci seront adaptées aux dispositions du présent Accord dans toute la mesure du possible dans un délai de cinq ans après son entrée en vigueur. (2) Il n'est pas porté atteinte aux compétences et pouvoirs des organes de coopération transfrontalière intergouvernementaux existants.

Article 17 Disposition complémentaire : Les dispositions du présent Accord sont applicables aux conventions de l'article 3 auxquelles participeraient une ou plusieurs des Parties au présent Accord.

Article 18 Entrée en vigueur Le présent Accord entrera en vigueur au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la dernière Partie aura notifié aux autres Parties que les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'Accord sont remplies.

Article 19 Durée et dénonciation (1) Le présent Accord est conclu pour une durée indéterminée. (2) Chaque Partie à l'Accord peut le dénoncer en donnant au moins un an avant la fin d'une année civile un avis écrit de dénonciation aux autres Parties. La dénonciation par l'une des Parties belges ne porte pas atteinte à la validité de l'accord pour les autres Parties belges. (3) Si le présent Accord est dénoncé, les mesures de coopération qui ont pris effet avant son expiration et les dispositions qui s'appliquent aux formes de coopération n'en seront pas affectées.
Fait à Bruxelles, le 16 septembre 2002, en deux exemplaires, chacun en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République française :Jean-Pierre Raffarin, Premier ministrePour le Gouvernement du Royaume de Belgique: Guy Verhofstadt, Premier ministre Pour le Gouvernement de la Région wallonne : Jean-Claude Van Cauwenberghe, Ministre-Président Pour le Gouvernement flamand Patrick Dewael,Ministre-Président Pour le Gouvernement de la Communauté française :Hervé Hasquin, Président de la Communauté française de Belgique

Décret n° 91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990

J.O n° 263 du 10 novembre 1991
TEXTES GENERAUX
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES
NOR: MAEJ9130069D
Le Président de la République, Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'État, ministre des affaires étrangères, Vu les articles 52 à 55 de la Constitution; Vu le décret no 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France; Vu le décret no 74-784 du 17 septembre 1974 portant publication des accords, énumérés ci-après, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République unie du Cameroun, signés à Yaoundé le 21 février 1974: 1o Protocole instituant une grande commission; 2o Echange de lettres concernant le responsable de la mise en oeuvre du fonds d'aide et de coopération au sein de la représentation diplomatique française; 3o Accord de coopération en matière économique et financière; 4o Convention organisant les relations des Trésors français et camerounais; 5o Accord relatif aux transports aériens (ensemble une annexe); 6o Accord de coopération culturelle,
Décrète:
Art. 1er. - La convention cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990, sera publiée au Journal officiel de la République française.

Art. 2. - Le Premier ministre et le ministre d'État, ministre des affaires étrangères, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.Fait à Paris, le 5 novembre 1991.
FRANCOIS MITTERRAND
Par le Président de la République:
Le Premier ministre,EDITH CRESSON
Le ministre d'État, ministre des affaires étrangères,
ROLAND DUMAS

(1) La présente convention est entrée en vigueur le 20 novembre 1990.

CONVENTION CADRE ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU CAMEROUN RELATIVE A LA COOPERATION DECENTRALISEE

Le Gouvernement de la République française, d'une part, et Le Gouvernement de la République du Cameroun, d'autre part, Considérant le protocole d'accord du 21 février 1974 instituant la grande commission mixte franco-camerounaise, Considérant le développement des actions de coopération internationale menées entre les collectivités territoriales des deux pays et souhaitant favoriser cette coopération décentralisée eu égard à l'intérêt qu'elle présente pour les deux partenaires; Considérant la nécessité que ces actions soient menées en cohérence et en complémentarité avec les politiques nationales de coopération; Désireux de fixer le cadre permettant de promouvoir cette coopération dans le respect des compétences et des prérogatives mutuelles, sont convenus des dispositions suivantes:

Article 1er Il est institué dans le cadre de la grande commission mixte franco-camerounaise une sous-commission bilatérale dénommée <<sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée>>. La sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée est placée sous l'autorité du ministre français chargé de la coopération et du développement et du ministre camerounais des relations extérieures.Elle associe les collectivités territoriales et les organismes intéressés par la réalisation et le développement des projets de coopération décentralisée selon les modalités qu'elle détermine.

Article 3 La sous-commission de liaison franco-camerounaise est chargée de faciliter dans le respect du libre choix des collectivités territoriales les actions de coopération décentralisée. Dans cet esprit: Elle est informée des projets de coopération décentralisée à l'étude ou en cours et informe les collectivités territoriales des opérations susceptibles de s'inscrire dans ce cadre; Elle donne son avis sur la cohérence et la complémentarité des projets de coopération décentralisée avec la coopération bilatérale; le cas échéant, elle peut proposer certaines orientations; Elle étudie, s'il y a lieu, les implications financières liées à ces projets à la charge des deux Parties; Elle suscite des actions de promotion et, au fur et à mesure du développement de la coopération décentralisée, elle propose des mesures appropriées permettant d'améliorer sa mise en oeuvre.

Article 4 La sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée est également chargée d'examiner les protocoles qui pourraient être conclus entre les collectivités territoriales françaises et camerounaises pour la mise en oeuvre de projets de coopération décentralisée. Elle est chargée de contrôler la conformité de ces protocoles avec les réglementations nationales en vigueur. En tant que de besoin, lorsque les projets de coopération décentralisée recouvrent des zones du territoire qui ne relèvent pas de collectivités territoriales ou de leur champ de compétence, elle recherche des modalités d'association des deux Parties à l'action des collectivités territoriales permettant de définir de part et d'autre les Parties prenantes des protocoles.

Article 5 La sous-commission se réunit au moment de la tenue de la commission mixte. Son secrétariat est assuré de manière permanente conjointement par un représentant français nommé par le Ministre de la Coopération et du développement et un représentant camerounais nommé par le Ministre des Relations extérieures. Les conclusions et orientations proposées par la sous-commission sont soumises à l'approbation de la grande commission mixte franco-camerounaise.

Article 6 Les deux Parties conviennent de favoriser les actions de coopération décentralisée en les faisant bénéficier des exonérations fiscales et douanières consenties aux projets financés par le Gouvernement de la République française.

Article 7 La présente Convention est conclue pour une durée de cinq ans renouvelable par tacite reconduction. Elle peut être modifiée à la demande de l'une ou l'autre des Parties.

Article 8 La présente Convention entre en vigueur à la date de sa signature. Fait à Rennes, le 20 novembre 1990, en deux exemplaires originaux en langue française, chacun des deux textes faisant également foi.
Pour le Gouvernement
de la République française:
Le Ministre de la Coopération et du développement,
JACQUES PELLETIER
Pour le Gouvernement de la République du Cameroun: L'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République du Cameroun en France, SIMON NKO'O ETOUNGOU

III)Textes concernant uniquement la coopération sous l'impulsion locale

Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales Strasbourg, 9.XI.1995

Les États membres du Conseil de l'Europe signataires du présent Protocole additionnel à la (ci-après dénommée «la Convention-cadre»), Affirmant l'importance de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales dans les régions frontalières; Résolus à prendre de nouvelles mesures propres à assurer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales; Désireux de faciliter et de développer la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales des régions frontalières; Reconnaissant la nécessité d'adapter la Convention-cadre à la réalité européenne; Considérant qu'il est opportun de compléter la Convention-cadre en vue de renforcer la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales; Rappelant la Charte européenne de l'autonomie locale; Ayant à l'esprit la Déclaration du Comité des Ministres sur la coopération transfrontalière en Europe à l'occasion du 40 anniversaire du Conseil de l'Europe, qui encourageait, entre autres, à poursuivre l'action tendant à lever progressivement les obstacles de tous ordres administratifs, juridiques, politiques ou psychologiques – qui pourraient freiner le développement des projets transfrontaliers, Sont convenus des dispositions supplémentaires suivantes:

Article 1 :Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction et visées aux articles 1er et 2 de la Convention-cadre de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question.
Un accord de coopération transfrontalière engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

Article 2 : Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national.

Article 3 :Les accords de coopération transfrontalière conclus par les collectivités ou autorités territoriales peuvent créer un organisme de coopération transfrontalière, ayant ou non la personnalité juridique. L'accord indiquera, en respectant la législation nationale, si l'organisme, compte tenu des tâches qui lui sont attribuées, doit être considéré, dans l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités qui ont conclu l'accord, comme un organisme de droit public ou de droit privé.

Article 4 : 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. Les autres Parties contractantes dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord reconnaissent la personnalité juridique dudit organisme conformément à leur droit national.
L'organisme de coopération transfrontalière exécute les missions qui lui sont confiées par les collectivités ou autorités territoriales conformément à son objet et dans les conditions prévues par le droit national dont il relève. Ainsi: les actes de l'organisme de coopération transfrontalière sont régis par son statut et par le droit de l'État de son siège; l'organisme de coopération transfrontalière n'est toutefois pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes; l'organisme de coopération transfrontalière est financé par des participations budgétaires des collectivités ou autorités territoriales. Il n'a pas capacité à décider de prélèvement de nature fiscale. Il peut, le cas échéant, recevoir des recettes au titre des services qu'il rend aux collectivités ou autorités territoriales, à des usagers ou à des tiers; l'organisme de coopération transfrontalière établit un budget annuel prévisionnel et un compte de clôture certifié par des experts indépendants des collectivités ou autorités territoriales parties à l'accord.

Article 5 : Les Parties contractantes peuvent, si leur législation nationale le permet, décider que l'organisme de coopération transfrontalière est un organisme de droit public et que ses actes ont, dans l'ordre juridique de chacune des Parties contractantes, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils avaient été pris par les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

Toutefois, l'accord peut prévoir que l'exécution des actes incombe aux collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, spécialement lorsque ces actes sont susceptibles d'affecter les droits, libertés et intérêts des individus. En outre, une Partie contractante peut prévoir que l'organisme de coopération transfrontalière ne pourra pas avoir un mandat général ni être habilité à prendre des actes de portée générale.

Article 6 : Les actes pris par les collectivités ou autorités territoriales, en vertu d'un accord de coopération transfrontalière, sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.
Les actes pris par les organismes de coopération transfrontalière, créés en vertu d'un accord, sont soumis aux contrôles prévus par le droit de l'État du siège de l'organisme sans négliger par ailleurs les intérêts des collectivités ou autorités territoriales des autres États. L'organisme de coopération transfrontalière doit satisfaire aux demandes d'information émanant des autorités des États dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales. Les autorités de contrôle des Parties contractantes recherchent les moyens d'une coordination et d'une information appropriées.
Les actes pris par les organismes prévus au paragraphe 1 de l'article 5 sont soumis aux mêmes contrôles que ceux prévus par le droit de chaque Partie contractante sur les actes des collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord.

Article 7 : Les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international.

Article 8 : Chaque Partie contractante indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique les dispositions des articles 4 et 5 ou d'un seul de ces articles.
Cette déclaration pourra être modifiée à tout moment par la suite.

Article 9 : aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

Article 10 : Le présent Protocole est ouvert à la signature des États signataires de la Convention-cadre qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:
signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
signature, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
Un État membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre.
Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 11 : Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 10.
Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 12 : Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout État qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.
L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 13 : Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 14 : Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil de l'Europe et à tout État ayant adhéré au présent Protocole:
toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 8;
toute signature;

le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;
toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à ses articles 11 et 12;
tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.
En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.
Fait à Strasbourg, le 9 novembre 1995, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et à tout État invité à adhérer au présent Protocole.

Protocole n°2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération internationale Strasbourg, 5.V.1998

Préambule
Les États membres du Conseil de l'Europe Signataires du présent Protocole n° 2 à la , Considérant la conclusion, le 9 novembre 1995, du Protocole additionnel à la Convention-cadre relatif aux effets juridiques des actes accomplis dans le cadre de la coopération transfrontalière et au statut juridique des organismes de coopération éventuellement créés par des accords de coopération transfrontalière; Considérant que, pour l'accomplissement plus efficace de leurs fonctions, les collectivités ou autorités territoriales collaborent de plus en plus non seulement avec les collectivités voisines d'autres États (coopération transfrontalière), mais aussi avec les collectivités étrangères non contiguës qui présentent une communauté d'intérêts (coopération internationale), et cela non seulement dans le cadre d'organismes de coopération transfrontalière et d'associations de collectivités ou autorités territoriales, mais aussi sur le plan bilatéral; Ayant à l'esprit la Déclaration de Vienne de 1993, dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement des États membres reconnaissent le rôle du Conseil de l'Europe dans la création d'une Europe tolérante et prospère par le biais de la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales; Relevant que dans le domaine de la coopération internationale il n'existe pas d'instrument comparable à la Convention-cadre; Souhaitant donner à la coopération internationale un cadre juridique sur le plan international, Sont convenus des dispositions suivantes:

Article 1 : Au sens du présent Protocole, on entend par «coopération internationale» toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs Parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière des collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États.

Article 2 : Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales, relevant de sa juridiction et visées aux articles 1 et 2 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ci-après dénommée «la Convention-cadre»), d'entretenir des rapports et de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération internationale selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie contractante en question.
Un accord de coopération internationale engage la seule responsabilité des collectivités ou autorités territoriales qui l'ont conclu.

Article 3 : Les Parties contractantes au présent Protocole appliquent, mutatis mutandis, la Convention-cadre à la coopération internationale.

Article 4 : Les Parties contractantes au présent Protocole qui sont également Parties contractantes au Protocole additionnel à la Convention-cadre (ci-après dénommé «le Protocole additionnel») appliquent, mutatis mutandis, ledit Protocole à la coopération internationale.

Article 5 : Au sens du présent Protocole, l'expression «mutatis mutandis» signifie que dans la Convention-cadre et le Protocole additionnel le terme «coopération transfrontalière» doit se lire comme «coopération internationale» et que les articles de la Convention-cadre et du Protocole additionnel seront applicables à moins que le présent Protocole n'en dispose autrement.

Article 6 : Chaque Partie contractante à la Convention-cadre et au Protocole additionnel indique, au moment de la signature du présent Protocole ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, si elle applique, conformément aux dispositions de l'article 4 du présent Protocole, les dispositions des articles 4 et 5 du Protocole additionnel ou d'un seul de ces articles.

Cette déclaration peut être modifiée à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 7 : Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole.

Article 8 : Le présent Protocole est ouvert à la signature des États signataires de la Convention-cadre, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par: signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Un État membre du Conseil de l'Europe ne peut signer le présent Protocole sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou déposer un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, s'il n'a pas déjà déposé ou s'il ne dépose pas simultanément un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention-cadre. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 9 : Le présent Protocole entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle quatre États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 8.
Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur trois mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 10 : Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout État qui a adhéré à la Convention-cadre pourra adhérer également au présent Protocole.
L'adhésion s'effectuera par le dépôt, près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet trois mois après la date de son dépôt.

Article 11 :Toute Partie contractante peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
La dénonciation prendra effet six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 12 : Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux États membres du Conseil de l'Europe et à tout État ayant adhéré au présent Protocole: toutes déclarations notifiées par une Partie contractante conformément à l'article 6; toute signature du présent Protocole;le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion; toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à son article 9 ou à son article 10; tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.
En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole. Fait à Strasbourg, le 5 mai 1998, en anglais et en français, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe et à tout État invité à adhérer au présent Protocole.

Projet de loi n°92 de ratification, Charte européenne de l'autonomie locale, Strasbourg, 15 mai 1985

Préambule
Les États membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Charte, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun; Considérant qu'un des moyens par lesquels ce but sera réalisé est la conclusion d'accords dans le domaine administratif; Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique; Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe; Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement; Convaincus que l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen; Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir; Affirmant que cela suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission, Sont convenus de ce qui suit:

Article 1 : Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.
Partie I

Article 2 : Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale
Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 : Concept de l'autonomie locale
Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là ou elle est permise par la loi.

Article 4 – Portée de l'autonomie locale
Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales.Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Article 6 :Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales
Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local
Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales
Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Article 9 : Les ressources financières des collectivités locales
Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales
Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

Article 11 : – Protection légale de l'autonomie locale
Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.
Partie II – Dispositions diverses

Article 12 : Engagements
Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
article 2,
article 3, paragraphes 1 et 2,
article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
article 5,
article 7, paragraphe 1,
article 8, paragraphe 2,
article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
article 10, paragraphe 1,
article 11.
Chaque État contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13 :Collectivités auxquelles s'applique la Charte
Les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie. Toutefois, chaque Partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 14 : Communication d'informations
Chaque Partie transmet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute information appropriée relative aux dispositions législatives et autres mesures qu'elle a prises dans le but de se conformer aux termes de la présente Charte.

Article 15 : Signature, ratification, entrée en vigueur
La présente Charte est ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle quatre États membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte, conformément aux dispositions du paragraphe précédent.
Pour tout État membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 16 : Clause territoriale
Tout État peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente Charte.
Tout État peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente Charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La Charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 17 – Dénonciation
Aucune Partie ne peut dénoncer la présente Charte avant l'expiration d'une période de cinq ans après la date à laquelle la Charte est entrée en vigueur en ce qui la concerne. Un préavis de six mois sera notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation n'affecte pas la validité de la Charte à l'égard des autres Parties sous réserve que le nombre de celles-ci ne soit jamais inférieur à quatre.
Toute Partie peut, conformément aux dispositions énoncées dans le paragraphe précédent, dénoncer tout paragraphe de la partie I de la Charte qu'elle a accepté, sous réserve que le nombre et la catégorie des paragraphes auxquels cette Partie est tenue restent conformes aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1. Toute Partie qui, à la suite de la dénonciation d'un paragraphe, ne se conforme plus aux dispositions de l'article 12, paragraphe 1, sera considérée comme ayant dénoncé également la Charte elle-même.

Article 18 – Notifications
Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux États membres du Conseil:
toute signature; le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation; toute date d'entrée en vigueur de la

présente Charte, conformément à son article 15; toute notification reçue en application des dispositions de l'article 12, paragraphes 2 et 3; toute notification reçue en application des dispositions de l'article 13; tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte. En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte Fait à Strasbourg, le 15 octobre 1985, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des États membres du Conseil de l'Europe.

Code général des collectivités territoriales(partie législative), Chapitre V : coopération décentralisée

Article L1115-1 (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004)Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions.

Article L1115-1-1 *(inséré par Loi nº 2005-95 du 9 février 2005 art. 1 Journal Officiel du 10 février 2005)*, Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Article L1115-2 (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004)Des groupements d'intérêt public peuvent être créés 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 États membres de l'Union européenne. Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent.

Article L1115-3 (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004) Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain.

Article L1115-4 (Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004)
(Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 137 Journal Officiel du 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005) Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du préfet de région. Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges. La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'État dans le département dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-7 sont applicables à ces conventions. Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Article L1115-4-1(inséré par Loi nº 2004-809 du 13 août 2004 art. 187 Journal Officiel du 17 août 2004) Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège. Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen. Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents.

Article L1115-5 (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004) Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger.

Article L1115-6(inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004) Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Article L1115-7 (inséré par Loi organique nº 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1º Journal Officiel du 30 juillet 2004)Des décrets en Conseil d'État fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre.

Article L1522-1: *(Loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000 art. 2 Journal Officiel du 14 décembre 2000), (Loi nº 2002-1 du 2 janvier 2002 art. 11 Journal Officiel du 3 janvier 2002), (Ordonnance nº 2003-1212 du 18 décembre 2003 art. 2 I, III Journal Officiel du 20 décembre 2003)* Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des sociétés d'économie mixte locales mentionnées à l'article L. 1521-1, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés. Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes : 1 La société revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce, sous réserve des dispositions du présent titre ; 2 Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants. Sous réserve, pour les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les États concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1. Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

Section 1 :Groupements d' intérêt public partie réglementaire CGCT

Article D1112-1 : Sont soumis aux dispositions de la présente section les groupements d'intérêt public visés à l'article L. 1112-2, dont l'objet relève de la mise en oeuvre et de la gestion des actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales des États membres de l'Union européenne.

Article D1112-2 : Le groupement fait l'objet d'une convention constitutive conclue entre les partenaires. Cette convention précise notamment leurs droits et obligations ainsi que les règles de fonctionnement du groupement et de ses instances. Elle est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget.

Article D1112-3 : Le groupement d'intérêt public jouit de la personnalité morale à compter de la publication au Journal officiel de la République française de l'arrêté d'approbation visé à l'article D. 1112-2, accompagné d'extraits de la convention constitutive. La publication fait notamment état : 1º De la dénomination et de l'objet du groupement ; 2 De l'identité et de la nationalité de ses membres ; 3º De l'adresse du siège social. Dans le cas où le groupement comprend une entente interrégionale au sens de l'article L. 5621-1, l'adresse du siège social du groupement d'intérêt public doit être dans la même région que celle où est installé le siège de cette entente ; 4º De la durée du contrat ; 5º De la délimitation de la zone géographique couverte par le groupement. Les modifications éventuelles du contrat constitutif ainsi que la décision d'approbation de ces modifications font l'objet d'une publication dans les mêmes conditions.

Article D1112-4 : Le préfet de région est commissaire du Gouvernement auprès du groupement d'intérêt public. Dans ses fonctions de commissaire du Gouvernement, le préfet de région peut se faire représenter. Le commissaire du Gouvernement assiste aux séances de toutes les instances de délibération et d'administration du groupement. Il a communication de tous les documents relatifs au groupement, droit de visite dans les locaux appartenant au groupement ou mis à sa disposition et droit de veto suspensif de quinze jours pour les décisions qui mettent en jeu l'existence ou le bon fonctionnement du groupement. Pendant ce délai, l'autorité qui a pris la décision procède à un nouvel examen.

Article D1112-5 : Les dispositions du titre II du décret nº 55-733 du 26 mai 1955 portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'État et, le cas échéant, celles du décret nº 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social, s'appliquent aux groupements mentionnés à l'article D. 1112-1 lorsqu'ils comprennent l'État ou au moins un établissement, entreprise ou organisme public lui-même soumis au contrôle économique et financier de l'État en vertu des décrets susmentionnés. Dans ce cas, le contrôleur d'État auprès du groupement est le trésorier-payeur-général de région, qui peut se faire représenter dans cette fonction. Le préfet de région peut se faire représenter dans ses fonctions de représentant de l'État.

Article D1112-6 : La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion effectuée selon les règles du droit privé à l'exception des trois hypothèses suivantes : 1º Lorsque le contrat constitutif du groupement en dispose autrement ; 2º Lorsque le groupement est constitué exclusivement par des personnes morales françaises de droit public ; 3º Lorsque le groupement est chargé du suivi et de la gestion de programmes bénéficiant de financements européens. Dans ces trois dernières hypothèses, les dispositions du décret nº 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique, relatives aux établissements publics dotés d'un comptable public sont applicables. Dans ces cas, l'agent comptable du groupement est nommé par arrêté du ministre du budget.

Article D1112-7 : Le recrutement de personnel propre par le groupement est soumis à l'approbation du commissaire du Gouvernement. Il ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux effectifs de personnel mis à la disposition du groupement ou détaché auprès de lui, et ne peut concerner que des agents dont la qualification technique est indispensable aux activités spécifiques du groupement. Les personnels ainsi recrutés, pour une durée au plus égale à celle du groupement, n'acquièrent pas de droit particulier à occuper ultérieurement des emplois dans les organismes et collectivités participant au groupement.

Extrait de la circulaire du 10 septembre 2004 relative à l'application de la loi n°2004-489 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

III. LE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA SIMPLIFICATION DU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES EPCI

[…]

3. La coopération transfrontalière (Titre VIII chapitre 1er et titre IX chapitre V)

• L'autorisation d'adhésion des collectivités territoriales et de leurs groupements à des organismes de droit étranger

L'article 137 (article L. 1114-4 du CGCT) modifie la procédure d'autorisation donnée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales d'adhérer à un organisme public de droit étranger. Il s'agit, afin, en simplifiant les procédures, de favoriser le développement de la coopération transfrontalière par une mesure de déconcentration au préfet de

région de l'autorisation donnée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales d'adhérer, dans le cadre de la coopération transfrontalière et dans les limites de leurs compétences, à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'Union européenne.

• La création des districts européens

L'article 187 (article L. 1114-4-1 du CGCT) crée un instrument juridique de référence en matière de coopération transfrontalière, le district européen. Ce dispositif étend à l'ensemble des collectivités territoriales françaises et leurs groupements de la possibilité de recourir à un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), sur le modèle créé par l'accord de Karlsruhe (France/Allemagne/Luxembourg/Suisse) de 1996 et ayant inspiré l'accord franco-belge, organisant les modalités de la coopération entre collectivités territoriales frontalières. Cet outil est apparu particulièrement adapté à la problématique et à la conduite de la coopération transfrontalière. L'objet du district européen est de permettre aux collectivités territoriales d'exercer des missions présentant un intérêt pour les personnes publiques participants eu égard à leurs compétences ou de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. Le préfet de région autorise par arrêté la constitution du district européen. Sauf dispositions internationales contraires, le droit applicable est celui relatif aux syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 et suivants du CGCT) ; un syndicat mixte existant peut accueillir des collectivités territoriales de droit étranger, dont l'adhésion a pour effet de transformer de plein droit ces syndicats mixtes en districts européens.

Circulaire du 13 juillet 2004
Objet : l'action des collectivités locales en appui à l'action humanitaire d'urgence.

Le Ministre de l'Intérieur,
de la sécurité intérieure et des libertés locales
Le Ministre des Affaires étrangères
A
Mesdames et Messieurs les préfets
Communiqué à Mesdames et Messieurs les chefs de poste
diplomatique

Réf : article L.1114-1 à L114-7 du CGCT
Circulaire du 20 avril 2001 portant sur la coopération décentralisée
Circulaire du 1er août 2003 au Premier Ministre sur l'action humanitaire d'urgence.

La circulaire du 20 avril 2001, visée en référence a rappelé le cadre légal de l'intervention humanitaire d'urgence de collectivités locales, ce cadre reste inchangé. Il autorise l'action des collectivités locales soit auprès des collectivités locales étrangères avec lesquelles des relations ont été nouées avant la situation d'urgence soit auprès d'autres autorités locales mais dans le respect des principes tirés de la jurisprudence (actions à destination d'un communauté locale, intérêt direct pour les sinistrés, neutralité politique, respect des principes figurant dans les accords internationaux souscrits par la France). Par ailleurs, le plan gouvernemental portant sur l'action humanitaire présenté le 11 juin devant le Conseil des Ministres par le secrétaire d'État aux affaires étrangères s'est fixé deux objectifs : - redonner cohérence et efficacité aux outils publics d'intervention : dans cet esprit, une circulaire au Premier Ministre du 1er août 2003 a institué un comité interministériel sur l'aide humanitaire dont dépend un groupe opérationnel. - renforcer le partenariat avec les autres acteurs de l'action humanitaire d'urgence (organisation de solidarité internationale, entreprises, collectivités locales). Cette circulaire a pour objet d'informer les acteurs locaux sur les missions de la Délégation à l'action humanitaire et de proposer un cadre d'action concertée aux collectivités locales.

I – Les Mission de la Délégation à l'action humanitaire

La Délégation à l'action humanitaire est organisée autour de deux pôles d'activité.

La Sous-Direction de la Politique et de la Veille humanitaire :

Sa vocation est double :
- dresser
un état des situations d'urgence humanitaire et en suivre les évolutions, - conduire une réflexion plus générale sur la raison et les modalités d'intervention de l'État dans le domaine de l'urgence humanitaire à l'étranger, ainsi que sur les dispositifs de préventions des crises humanitaires et toute problématique liée à l'humanitaire d'urgence.

La Sous-Direction des opérations humanitaires et de l'Evaluation :

Sa première mission est de mettre en oeuvre la circulaire du Premier Ministre du 1er août 2003 qui lui confie la coordination des actions humanitaires d'urgence au plan interministériel. Elle gère des stocks de biens de première nécessité et le fonds d'urgence humanitaire (FUH). Elle promeut le partenariat avec les organisations de solidarité internationale engagées dans l'urgence humanitaire, les collectivités territoriales et les entreprises. Elle veille, en liaison avec le réseau de correspondants humanitaires dans nos ambassades, à dresser un bilan précis de chaque intervention, et à en tire les enseignements (impact réel sur les bénéficiaires, rapport coût/efficacité). Les agents de permanence à la Délégation à l'action humanitaire peuvent être joints à tout moment par le standard du Ministère des Affaires Etrangères (01 43 17 53 53).

II – Des outils d'actions concertées pour les collectivités locales.

Les collectivités ont la liberté de définir leurs modalités d'action pour leurs interventions humanitaires d'urgence dans le respect du cadre légal rappelé en introduction. L'État met pour sa part à leur disposition deux outils de concertation :

Le fond de concours rattaché au Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH)

Créé depuis 1995, un fond de concours est destiné à recevoir toutes les contributions de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes et des actions de remise en marche des équipements et de reconstruction. La collectivité locale qui souhaite utiliser ce fond de concours compte tenu des avantages qu'il apporte (Transfert financier sans frais, appui du réseau diplomatique pour l'utilisation des fonds, sécurité juridique) conserve la possibilité de choisir le type d'action souhaité et ses bénéficiaires. Il est rendu compte à la collectivité de l'utilisation des fonds, utilisation qui s'assure du respect des obligations légales en la matière s'agissant d'un financement de collectivités locales. La procédure est simple :
- la collectivité délibère sur le versement au profit du fond de concours (n°011-6-008 « contribution de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger ») en précisant la communauté locale bénéficiaire, et le cas échéant si la collectivité le souhaite l'affectation souhaitée des fonds.
- l'exécutif ordonnance la dépense auprès de son comptable public dont il dépend au profit de l'Agent Comptable du Trésor (23 bis, rue de l'Université – 75700 Paris – Compte n°475123)
- la délibération est parallèlement adressée à la délégation à l'action humanitaire – 103, rue de l'Université, 75700 – Parsi 07 SP – fax : 01 43 17 58 91 – tél : 01 43 17 57 26)
- le Délégué à l'action humanitaire veille au respect des indications fournies par la délibération. Il informe en particulier le responsable de la communauté locale bénéficiaire de la décision de la collectivité française et in fine rend compte à cette collectivité de l'utilisation qui a été faite de sa contribution conformément à la délibération, dans le respect de la législation et de la jurisprudence.

L'apport en nature ou en personnel

Les collectivités territoriales souhaitant mettre à disposition des matériels ou des personnels utiles à une opération humanitaire d'urgence dans le cadre d'une action concertée avec les missions pilotées par la Délégation à l'action humanitaire peuvent formuler leurs offres auprès de la DAH (groupe opérationnel interministériel de gestion des avis humanitaires). Les offres compatibles avec le besoin opérationnel exprimé, et conformes au cadre légal de l'action des collectivités locales dans ce domaine (en particulier l'intérêt local direct) pourront alors être intégrées au dispositif d'aide mis en place par la France. Dans ce cas, les frais de transfert et d'hébergement sur place des personnels pourront être pris en charge par l'État. Pour les collectivités locales qui souhaiteraient toutefois mettre en oeuvre leurs moyens financiers, matériels et humains, indépendamment de l'action de l'État et des autres acteurs coordonnée par le Délégué à l'action humanitaire, il conviendra cependant de les inviter à prendre contact et à en informer le délégation ou le poste diplomatique dans le pays concerné afin de veiller à une bonne complémentarité entre les différentes interventions. Vous voudrez bien porter à la connaissance des collectivités locales de votre département ces informations et les leur rappeler autant que de besoin lorsque survient une crise majeure.

Cour administrative d'appel de Douai
statuant au contentieux n°02DA00929
Inédit au Recueil Lebon

1re chambre - formation à 3

Mme Marie Merlin-Desmartis, Rapporteur
M. Yeznikian, Commissaire du gouvernement
M. Merloz, Président

Lecture du 13 mai 2004

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête, enregistrée le 14 novembre 2002 au greffe de la cour administrative d'appel de Douai, présentée par M. Eric X, demeurant ... ;
M. X demande à la Cour d'annuler le chapitre 6922 du budget primitif pour 1999 de la région Picardie intitulé coopération décentralisée , en tant qu'il ouvre des crédits relatifs à la mise en oeuvre d'un accord passé entre la région Picardie et le département du Zou au Bénin ;
Il soutient que l'article 3, alinéa 2, de la Constitution fait obstacle à ce que la région, simple collectivité territoriale dépourvue des attributs de la souveraineté, contracte avec une collectivité territoriale étrangère et dépense l'argent des contribuables régionaux...dans l'intérêt de celle-ci ; que les compétences du conseil régional sont définies par l'article
L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales ; que la finalité de ce texte est le développement du territoire propre de la région et l'intérêt de sa seule population ; que les conventions autorisées par l'article L. 4221-1 ne peuvent être que des contrats synallagmatiques, toute exposition des frais des contribuables devant apporter en retour un avantage positif pour la partie contractante ; que les accords ne peuvent être conclus que dans la limite des compétences de la collectivité territoriale concernée ; que le 3ème alinéa de l'article L. 4221-1 n'autorise des actions complémentaires de celles de l'État qu'au profit de collectivités territoriales ou d'établissements publics situés dans la région ; que le département du Zou n'est pas situé dans la région ; qu'ainsi la délibération attaquée ne présente pas un intérêt régional ;
Code C+ Classement CNIJ : 135-04-02
Vu le jugement attaqué ;
Vu le mémoire en réponse, enregistré le 7 février 2003, présenté par la région Picardie concluant au rejet de la requête ; elle soutient que l'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales autorise la région à passer contrat avec des collectivités territoriales étrangères ; que la région a signé le 20 novembre 1995 un protocole avec le département du Zou au Bénin pour une durée de quatre ans, visant à mettre en oeuvre un programme de développement local ; que le chapitre 6922 du budget de la région relatif à la coopération décentralisée a pour objet de prévoir les financements nécessaires au respect de cet engagement ; que cette politique fait l'objet d'un cofinancement par l'État ; que la région n'a pas abandonné son objet légal ; que cette action s'inscrit dans le cadre de la compétence en matière de développement économique local que la région tient de l'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales ; qu'en favorisant cette coopération, la région Picardie contribue à la formation du développement économique picard en valorisant le savoir-faire de nombreux partenaires locaux ; que la convention en cause n'a fait l'objet d'aucune observation au préfet dans le cadre du contrôle de légalité ; que la mise en oeuvre par la région d'une politique de coopération décentralisée, qui s'inscrit dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, n'entrave pas la souveraineté de l'État en méconnaissance de l'article 3 ;
Vu les autres pièces du dossier ;
Vu la Constitution ;
Vu la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;
Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
Vu le code de justice administrative ;
Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience,
Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 15 avril 2004 où siégeaient
M. Merloz, président de chambre, Mme Merlin-Desmartis, président-assesseur et M. Quinette, premier conseiller : - le rapport de Mme Merlin-Desmartis, président-assesseur,
- les observations de M. Y, directeur des affaires juridiques, pour le conseil régional de Picardie,

- et les conclusions de M. Yeznikian, commissaire du gouvernement ;
Considérant qu'aux termes de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales : Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. / Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région (...). / Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État,(...) dans les domaines et conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions ; que l'article L. 1112-1 du même code devenu son article L. 1114-1 relevant du chapitre intitulé : Coopération décentralisée 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 ;
Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la région Picardie a, le
20 novembre 1995, signé avec le département du Zou au Bénin un accord visant à mettre en oeuvre, sur une durée de quatre ans, un programme de développement local ; que, par cette convention, la région s'est engagée à assurer le financement du programme en cause dans la limite des crédits votés annuellement par ses instances délibérantes ; que ces crédits sont, dans le cadre du contrat de plan État-Région, complétés à parité chaque année par l'État, une convention signée le 14 novembre 1996 fixant les obligations financières des deux parties ; qu'est contesté, dans le présent litige, le chapitre 6922 du budget primitif de la région Picardie pour l'année 1999, intitulé : coopération décentralisée , qui fixe les crédits affectés à l'exécution de ce programme ;
Considérant que la région Picardie a pu, sur le fondement de l'article L. 1112-1 précité, conclure une convention avec une collectivité territoriale de l'État du Bénin afin de mettre en oeuvre, avec l'aide de la France, un programme de développement local ; qu'il ressort des pièces du dossier 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 ; que, dans ces conditions, et alors même que ce projet n'aurait pas de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie, la délibération contestée revêt un intérêt régional ; qu'il s'ensuit que le conseil régional était compétent pour la prendre sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 4221-1 et L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales ;
Considérant que, comme il a été dit, la délibération attaquée a été prise en application de l'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 131 de la loi susvisée du 6 février 1992, par lequel le législateur a entendu permettre aux collectivités territoriales françaises d'apporter aux collectivités territoriales étrangères, après signature d'une convention soumise au contrôle de légalité, une aide, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ; qu'ainsi le moyen tiré d'une prétendue violation de l'alinéa 2 de l'article 3 de la Constitution en vertu duquel aucune section du peuple ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale est en tout état de cause inopérant ;
Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande dirigée contre le chapitre 6922 du budget primitif de la région Picardie pour l'année 1999 ;
DÉCIDE :
Article 1er : La requête de M. Eric X est rejetée.
Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. Eric X, au conseil régional de Picardie et au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.
Délibéré à l'issue de l'audience publique du 15 avril 2004 dans la même composition que celle visée ci-dessus.
Prononcé en audience publique le 13 mai 2004.
Le rapporteur
Signé : M. Merlin-Desmartis
Le président de chambre
Signé : G. Merloz
Le greffier
Signé : B. Robert
La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.
Pour expédition conforme
Le greffier
B. Robert
2
N°02DA00929

Proposition de Règlement du parlement européen et du conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Compte tenu des difficultés importantes rencontrées par les États membres, les régions et les collectivités locales pour réaliser et gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dans le cadre des droits et procédures nationaux différents, des mesures appropriées au niveau communautaire pour pallier ces difficultés s'imposent.

Le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale implique le renforcement de la coopération transfrontalière et l'adoption des mesures nécessaires à l'amélioration des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les actions de coopération transfrontalière.

A ce titre, l'article 159, 3ème alinéa du traité prévoit que des actions spécifiques peuvent être arrêtées en dehors des fonds, visés au 1er alinéa de cet article, pour réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale prévu par le traité.

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

Le GECT est doté de la capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres, et notamment des collectivités régionales et locales qui le composent. Les tâches et les compétences déléguées du GECT doivent êtres définies par ses membres dans une convention de coopération transfrontalière européenne.

Le GECT doit pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels, ainsi que des programmes de coopération transnationale et interrégionale, soit pour réaliser des actions de coopération transfrontalière à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales sans intervention financière de la Communauté.

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

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

2004/0168 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)

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

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 159, troisième alinéa,
vu la proposition de la Commission,
vu l'avis du Comité économique et social européen,
vu l'avis du Comité des régions,
statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité
considérant ce qui suit :

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

Compte tenu des difficultés importantes rencontrées par les États membres, en particulier par les régions et les collectivités locales, à réaliser et à gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans le cadre des droits et procédures nationaux différents, les mesures appropriées pour pallier ces difficultés s'imposent.

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

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

Le règlement du Conseil (CE) n° (…) portant dispositions générales sur le Fonds Régional de Développement Régionale, le Fonds Sociale Européen et le Fonds de Cohésion accroît les moyens en faveur de la coopération territoriale européenne.
Il est également nécessaire de faciliter et d'accompagner la réalisation d'actions de coopération transfrontalière sans intervention financière de la Communauté.
Pour surmonter les obstacles entravant la coopération transfrontalière, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la Communauté, des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés « groupements européens de coopération transfrontalière » (GECT). Le recours au GECT devrait être facultatif.
Il convient que le GECT soit dotée de la capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres et notamment des collectivités régionales et locales qui le composent.
Les tâches et compétences du GECT doivent être définis par ses membres dans une convention de coopération transfrontalière européenne, ci-après dénommée «convention ».
Les membres peuvent décider de constituer le GECT comme entité juridique séparée ou de confier ses tâches à l'un d'entre eux.
Le GECT doit pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels conformément au règlement (CE) n° (…) et du règlement (CE) n° (…) sur le Fonds Européen de Développement Régional ainsi que des programmes de coopération transnationale et interrégionale, soit pour réaliser des actions de coopération transfrontalière à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales sans intervention financière de la Communauté.
Il convient de préciser que la responsabilité financière des collectivités régionales et locales ainsi que celle des États membres n'est pas affectée par la formation des GECT, ni en ce qui concerne la gestion des fonds communautaires, ni à l'égard des fonds nationaux.
Il convient de préciser que les pouvoirs qu'une collectivité régionale et locale exerce en tant que puissance publique, notamment les pouvoirs de police et de réglementation, ne peuvent faire l'objet d'une convention.
Il est nécessaire que le GECT établisse ses statuts et se dote de ses propres organes, ainsi que des règles en matière de budget et d'exercice de sa responsabilité financière.
Étant donné que les conditions de la coopération transfrontalière, telles que précisées par le présent règlement, ne peuvent pas être créées de manière efficace par les États membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque État membre,
ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:
Article premier : Groupement européen de coopération transfrontalière
Un groupement coopératif peut être constitué sur le territoire de la Communauté sous la forme d'un groupement européen de coopération transfrontalière, ci-après dénommé « GECT», dans les conditions et selon les modalités prévus par le présent règlement.
Le GECT a la personnalité juridique.
Le GECT a pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière des États membres ainsi que des collectivités régionales et locales afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale.
Dans ce même but, il peut également avoir pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transnationale et interrégionale.

Article 2 : Composition
Le GECT peut être composée d'États membres et de collectivités régionales et locales ou d'autres organismes publics locaux, ci-après dénommés les « membres ».
La constitution d'un GECT est décidée à l'initiative de ses membres.
Les membres peuvent décider de constituer le GECT comme entité juridique séparée ou de confier ses tâches à l'un d'entre eux.

Article 3 :Compétence
Le GECT exécute les tâches qui lui sont confiées par ses membres conformément au présent règlement. Ses compétences sont définies par une convention de coopération transfrontalière européenne, ci-après nommée « convention », passée par ses membres, conformément à l'article 4.
Dans les limites de ses tâches déléguées, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. A cette fin, le GECT possède la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

Le GECT peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels, soit la réalisation de toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière de la Communauté.
Par la formation du GECT, la responsabilité financière des membres et des États membres n'est affectée ni pour les fonds communautaires, ni pour les fonds nationaux.
Une convention ne peut pas porter sur une délégation de pouvoirs de puissance publique, notamment des pouvoirs de police et de réglementation.

Article 4 : Convention de coopération transfrontalière européenne
Tout GECT fait l'objet d'une convention.
La convention précise la tâche du GECT, sa durée et les conditions de sa dissolution.
La convention est limitée au seul domaine de la coopération transfrontalière déterminée par ses membres.
La convention précise la responsabilité de chacun de ses membres vis-à-vis du GECT et vis-à-vis des tiers.
La convention fixe le droit applicable à son interprétation et à son application. Le droit applicable est celui de l'un des États membres concernés. En cas de litige entre les membres, la juridiction compétente est celle de l'État membre dont le droit a été choisi.
La convention établie les modalités de la reconnaissance mutuelle en matière de contrôles
Les conditions dans lesquelles s'exercent les concessions ou délégations de service public octroyées au GECT au titre de la coopération transfrontalière sont à définir par la convention sur la base des droits nationaux applicables.
La convention est notifiée à l'ensemble de ses membres et aux États membres.

Article 5 :Statuts
Le GECT arrête ses statuts sur la base de la convention.
Les statuts du GECT contiennent les dispositions portant notamment sur:
a) la liste de ses membres ;
b) l'objet et les tâches du GECT ainsi que ses relations avec les membres;
c) sa dénomination et le lieu de son siège ;
d) ses organes et leurs compétences, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes ;
e) les procédures décisionnelles du GECT
f) la détermination de la ou des langue(s) de travail ;
g) les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion de son personnel, les modalités de son recrutement, la nature des contrats du personnel garantissant une stabilité des actions de coopération ;
h) les modalités de la contribution financière des membres ainsi que les règles budgétaires et comptables applicables ;
i) la désignation d'un organisme indépendant de contrôle financier et d'audit externe.
Si un membre se voit attribuer les tâches du GECT conformément à l'article 2, paragraphe 3, le contenu des statuts peut faire partie de la convention.
Dès l'adoption des statuts, le GECT a la capacité d'agir conformément à l'article 3, paragraphe 2.

Article 6 :Organes
Le GECT est représenté par un directeur, qui agit au nom et pour le compte de celui-ci.
Le GEST peut se doter d'une assemblée constituée par les représentants de ses membres.
Les statuts peuvent prévoir des organes supplémentaires.

Article 7 :Budget
Le GECT établit un budget annuel prévisionnel qui est arrêté par ses membres. Il établit un rapport annuel d'activité certifié par des experts indépendants des membres.
Les membres sont responsables financièrement au prorata de leur contribution au budget jusqu'à l'extinction des dettes du GECT.

Article 8 :Publicité
La convention instituant un GECT ayant capacité d'agir conformément à l'article 5, paragraphe 4 fait l'objet d'une publication au Journal officiel de l'Union européenne. Dés cet instant, la capacité juridique du GECT est reconnue dans chacun des États membres.
Cette publication comporte la dénomination du GECT , son objet, la liste de ses membres et l'adresse du siège.

Article 9 :Entrée en vigueur
Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.
Il est d'application à compter du 1er Janvier 2007.
Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.
Fait à Bruxelles, le […].
Par le Parlement européenPar le Conseil
Le président Le président

L'appui à l'économie locale, aux petites et moyennes entreprises par l'organisation de formations pour les porteurs de projets de création d'entreprises et l'encouragement aux petites entreprises, aux organisations de jeunes et de femmes.

La promotion des projets s'attachant aux principes du développement durable, de la protection de l'environnement et de la prévention des risques naturels.

Le développement des actions d'Information-Education-Communication

Au-delà, le travail du réseau des villes françaises consistera à élargir la présence d'autres collectivités françaises en coordination avec l'Association des Communes du Tchad. Il facilitera, notamment, la mise en relation des collectivités tchadiennes et françaises en recherche d'une collectivité partenaire pour mettre en place un projet de coopération décentralisée.

Enfin, les collectivités locales reconnaissent l'importance et le rôle spécifique des ONG et rechercheront toutes les complémentarités nécessaires. Un échange transversal d'informations et d'expériences serait souhaitable

IV) Annexe

Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable *(texte sans valeur juridique)*

La présente Charte s'adresse aux collectivités territoriales françaises. Elle a pour objet de promouvoir la coopération décentralisée (coopérations transfrontalières, européennes et internationales menées par les collectivités territoriales), d'inciter et d'aider les collectivités territoriales à mettre en oeuvre cette coopération dans une perspective de développement durable. Elle doit notamment leur permettre d'intégrer la dimension internationale dans leur démarche territoriale de développement durable (Agenda 21 local ou autre). Les collectivités signataires s'engagent à mobiliser leurs partenaires étrangers ainsi que l'ensemble des acteurs de leurs territoires respectifs, en vue de la mise en oeuvre des principes affirmés dans cette Charte. Cités Unies France, l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, le Comité 21 qui fédèrent les collectivités territoriales dans le domaine de la coopération décentralisée, de l'intégration européenne et du développement durable apportent leur soutien et leur parrainage à la Charte. Ces Associations s'engagent, dans le cadre de leurs activités, à en assurer la promotion et à accompagner les collectivités territoriales dans sa mise en oeuvre en s'appuyant sur un comité de suivi. Elles proposeront aux réseaux européens de collectivités territoriales ainsi qu'à l'organisation mondiale, Cités et Gouvernements Locaux Unis, d'adopter et promouvoir auprès de leurs membres les principes énoncés dans cette Charte. Cette Charte s'accompagne d'un premier guide méthodologique permettant aux collectivités territoriales d'appliquer concrètement les principes qu'elle définit. Cette Charte a été élaborée par un groupe de travail réunissant les trois Associations précitées et les collectivités territoriales suivantes : le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, le Conseil Général de l'Essonne, la Communauté Urbaine de Dunkerque (Nord), la Commune de Brou-sur- Chantereine (Seine et Marne) et la Ville de Nantes (Loire Atlantique). La Fédération des Parcs Naturels Régionaux s'est associée à la rédaction de cette Charte et s'engage à la promouvoir auprès des Parcs Naturels Régionaux. Cette Charte a, d'ores et déjà, reçu le soutien de : l'Association des Maires de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Petites Villes de France, l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, la Fédération des Maires des Villes Moyennes, l'Association des Maires Ruraux de France, l'Association des Eco Maires, l'Association Francophone Internationale de Coopération Décentralisée. Avril 2004

Introduction

Constatant que la mondialisation a entraîné une interdépendance des populations de la planète ;

Constatant l'émergence de systèmes de gouvernance locale légitimes dans la plupart des continents et le mouvement d'intégration que connaît le continent européen, dans lesquels les collectivités territoriales jouent un rôle éminent ;

Constatant que, malgré les efforts des politiques publiques, les déséquilibres et inégalités écologiques, sociales et économiques persistent et augmentent, tant au niveau mondial (Nord/Sud, Est/Ouest) que local (centre/périphérie) ;

Constatant les effets contrastés des politiques de coopération décentralisée menées par les collectivités territoriales françaises ;

Convaincus que l'être humain doit être au centre des préoccupations relatives au développement durable et qu'il a droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ;

Convaincus de la nécessité d'assurer à tous les citoyens la reconnaissance et le respect des libertés et droits fondamentaux tels qu'affirmés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (civils et politiques, économiques, sociaux et culturels), le respect de la dignité et de la valeur de la personne humaine ainsi que le respect de l'égalité entre les hommes et les femmes ;

Convaincus de la nécessité de construire et promouvoir une citoyenneté à l'échelle locale, nationale, régionale1 et mondiale faisant des individus des acteurs des politiques publiques et de la solidarité mondiale ;

Convaincus que l'objectif d'un monde plus juste et pacifié ne pourra être atteint que si le développement est durable, c'est-à-dire pensé sur le long terme, fondé sur la solidarité entre êtres humains et entre générations actuelles et futures, combinant justice et équité sociale, viabilité économique, responsabilité environnementale et respect de la diversité culturelle et naturelle reposant sur une gouvernance démocratique tant au niveau local qu'au plan mondial.

Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations,

Nous, représentants des collectivités territoriales françaises
et de leurs Associations,

1 C'est à dire à l'échelle de l'Europe, l'Amérique du Nord, l'Afrique, l'Amérique Latine et les Caraïbes, l'Asie et le Pacifique, et l'Asie occidentale.

Préambule
Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations,
Nous, représentants des collectivités territoriales françaises et de leurs Associations, nous engageons par la signature de cette Charte,
Rappelant notre attachement à la construction européenne et aux idéaux des Nations Unies ;
Rappelant le rôle prépondérant des collectivités territoriales en matière de développement durable, en raison de leurs pouvoirs et compétences, de leurs moyens et de leur proximité avec les citoyens, reconnu par le Chapitre 28 de l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992 lors du Sommet de la Terre, les stratégies européenne et nationale du développement durable ainsi que les nombreux engagements pris à l'occasion des 1ère et 2ème Assemblées Mondiales des Villes et Autorités Locales - Istanbul en 1996 et Rio de Janeiro en 2001, de la conférence des Nations Unies «Habitat II+5» à New York en 2001 et du Sommet Mondial du développement durable de Johannesburg en août - septembre 2002 ;
Rappelant les engagements pris par les collectivités territoriales en faveur d'une plus grande solidarité Nord/Sud et Est/Ouest dans une optique de développement durable (Charte des Villes européennes pour la durabilité - Charte d'Aalborg – en 1994, Plan d'action de Lisbonne adopté en 1996, Appel de Hanovre lancé en 2000, la Déclaration internationale des gouvernements locaux et celle des collectivités territoriales françaises au Sommet Mondial du développement durable de Johannesburg) ;
Rappelant la légitimité des actions des collectivités territoriales, fondée sur la reconnaissance de la longue pratique de coopération décentralisée des collectivités territoriales, par la Loi du 6 février 1992 leur permettant de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères ; à mettre en oeuvre des coopérations décentralisées durables qui favorisent le rapprochement et la paix entre les territoires et les peuples, la compréhension et l'ouverture à des cultures et savoir-faire différents, source d'enrichissement réciproque et d'innovation ; à promouvoir les principes contenus dans cette Charte tant dans les modalités de mise en oeuvre que dans les domaines d'actions de nos coopérations décentralisées.

Préambule
Egalité, Solidarité, Réciprocité, Subsidiarité
la coopération décentralisée met en relation des partenaires égaux sur le plan des droits, devoirs et responsabilités en dépit des différences et des disparités existantes en termes politiques, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, civils et religieux. prenant en compte l'interdépendance entre les territoires et les générations, la coopération décentralisée doit permettre d'identifier ensemble les besoins des territoires partenaires et d'élaborer, par une réflexion et des moyens communs, des stratégies et projets de développement améliorant les conditions de vie du plus grand nombre. la coopération décentralisée repose sur une logique de partage et va bien audelà de la traditionnelle aide humanitaire ou mise à disposition de fonds. La valorisation des acteurs, de leurs savoirs et de leurs savoir-faire, fonde ce principe, soutenu par la conviction que le partenariat doit être mutuellement équitable et que les particularités de chaque partenaire sont une source d'enrichissement pour l'un et pour l'autre. les autorités locales jouent un rôle éminent pour la mise en oeuvre du développement durable. Aussi, pour répondre de la manière la plus adaptée et la plus directe aux besoins des populations et favoriser ainsi une plus grande implication des acteurs locaux au développement de leur territoire, la coopération s'attachera, dans le respect des dispositions des États concernés, à accompagner l'émergence de pouvoirs locaux autonomes et démocratiques mais aussi de systèmes de gouvernance locale participative. Tout projet de coopération décentralisée nécessite l'élaboration d'un diagnostic partagé préalable permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels, directs et indirects, à court, moyen et long terme des actions envisagées. Ce diagnostic permet de décider, en connaissance de cause, de la mise en oeuvre du projet, de son ajustement, de son rejet ou de l'élaboration d'un projet différent. Par ailleurs, la définition d'un dispositif d'évaluation concerté, nécessaire avant toute mise en oeuvre du projet, permettra de limiter, anticiper, gérer ou éviter d'éventuelles conséquences négatives. En fonction des objectifs recherchés, il est nécessaire de ménager des solutions alternatives et de s'assurer de la réversibilité des choix. Ces principes doivent être privilégiés sur la réparation.

L'élaboration et la mise en œuvre du partenariat

Égalité
La coopération décentralisée met en relation des partenaires égaux sur le plan des droits, devoirs et responsabilités en dépit des différences et des disparités existantes en termes politiques, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, civils et religieux.

Solidarité
Prenant en compte l'interdépendance entre les territoires et les générations, la coopération décentralisée doit permettre d'identifier ensemble les besoins des territoires partenaires et d'élaborer, par une réflexion et des moyens communs, des stratégies et projets de développement améliorant les conditions de vie du plus grand nombre.

Réciprocité
La coopération décentralisée repose sur une logique de partage et va bien audelà de la traditionnelle aide humanitaire ou mise à disposition de fonds. La valorisation des acteurs, de leurs savoirs et de leurs savoir-faire, fonde ce principe, soutenu par la conviction que le partenariat doit être mutuellement équitable et que les particularités de chaque partenaire sont une source d'enrichissement pour l'un et pour l'autre.

Subsidiarité
Les autorités locales jouent un rôle éminent pour la mise en oeuvre du développement durable. Aussi, pour répondre de la manière la plus adaptée et la plus directe aux besoins des populations et favoriser ainsi une plus grande implication des acteurs locaux au développement de leur territoire, la coopération s'attachera, dans le respect des dispositions des États concernés, à accompagner l'émergence de pouvoirs locaux autonomes et démocratiques mais aussi de systèmes de gouvernance locale participative.

Précaution, Prévention, Réversibilité
Tout projet de coopération décentralisée nécessite l'élaboration d'un diagnostic partagé préalable permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels, directs et indirects, à court, moyen et long terme des actions envisagées. Ce diagnostic permet de décider, en connaissance de cause, de la mise en oeuvre du projet, de son ajustement, de son rejet ou de l'élaboration d'un projet différent. Par ailleurs, la définition d'un dispositif d'évaluation concerté, nécessaire avant toute mise en oeuvre du projet, permettra de limiter, anticiper, gérer ou éviter d'éventuelles conséquences négatives. En fonction des objectifs recherchés, il est nécessaire de ménager des solutions alternatives et de s'assurer de la réversibilité des choix. Ces principes doivent être privilégiés sur la réparation.

Les fondements du partenariat
Partenariat : tout projet de coopération doit mobiliser l'ensemble des partenaires concernés des collectivités territoriales (acteurs économiques, sociaux, associatifs, institutionnels) et les associer dès la conception et tout au long de sa mise en oeuvre. Le respect du principe de partenariat doit aussi favoriser la recherche d'une concertation, d'une complémentarité, d'une mise en cohérence des initiatives menées par l'ensemble des acteurs de différents niveaux (local, régional, national, européen et international). Il permet notamment des coopérations conjointes de plusieurs collectivités territoriales dans le cadre de partenariats multilatéraux.

Participation : la spécificité de la coopération décentralisée est d'être une coopération de territoire à territoire impliquant dans la durée l'ensemble des acteurs présents. L'implication des populations permet une meilleure appropriation des enjeux de la coopération et contribue à la construction d'une citoyenneté européenne et internationale.
Tout projet de coopération doit tendre à promouvoir un partenariat et une participation active des acteurs territoriaux, des populations locales, des usagers et des consommateurs à l'élaboration des choix, à la mise en oeuvre des programmes et à leur évaluation

Formation : la formation de l'ensemble des acteurs des territoires concernés est indispensable pour assurer une compréhension commune des enjeux et leur permettre une participation active et éclairée à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets. Elle doit prendre en compte les spécificités des territoires et des acteurs.

Transversalité : tout projet de coopération décentralisée se doit d'appréhender, dès sa conception, l'ensemble des enjeux environnementaux, économiques, sociaux et culturels des territoires. Il importe donc d'impliquer dans les projets l'ensemble des élus et des services des collectivités territoriales concernées et de rechercher une mise en cohérence des initiatives menées par l'ensemble des autres acteurs.

Articulation entre les territoires et dans le temps : il convient de tenir compte dans toute action de coopération de son impact potentiel sur les autres niveaux territoriaux ainsi que des contraintes issues de ceux-ci. De même, les incidences de ces actions à court, moyen et long terme doivent être évaluées.

Transparence, les rôles et responsabilités de chacun des partenaires doivent être clairement définis. L'ensemble des acteurs des collectivités territoriales partenaires doit pouvoir accéder à l'information relative à tous les éléments du partenariat et des projets.

Information, les habitants des collectivités territoriales partenaires doivent être informés des actions entreprises et être associés à leur réalisation. Il s'agit de mettre en place un système d'information et de communication neutre et lisible par tous. Il doit s'accompagner d'un programme d'éducation aux enjeux du développement durable dans le cadre de la coopération.
Evaluation, la conduite d'une évaluation permanente et concertée du partenariat et de la pertinence des projets menés dans le cadre de la coopération décentralisée est indispensable. Dès la conception du projet doivent être mis en place des outils nécessaires à la mise en oeuvre de processus d'évaluation où chacun des partenaires et chaque acteur du territoire disposent d'une voix égale et d'un réel droit de regard.

Capitalisation les partenaires du projet doivent s'attacher à ce que l'expérience tirée de leur coopération soit capitalisée, valorisée et exploitable par l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée. Le produit de cette capitalisation doit être diffusé au sein des collectivités territoriales concernées mais également relayé à une échelle plus large par le biais des associations de collectivités territoriales actives en matière de coopération internationale.

Outre les principes définis ci-dessus, le développement durable doit se traduire concrètement par la réalisation des objectifs fixés notamment par les déclarations, conventions et protocoles internationaux adoptés par les États. Les collectivités territoriales sont parties prenantes de la réalisation de ces objectifs à l'échelle de leur territoire mais également à l'échelle des territoires concernés par leurs coopérations. En conséquence, les coopérations décentralisées privilégieront les actions qui favorisent l'établissement de pouvoirs locaux autonomes, renforcent la démocratie participative, l'expression citoyenne et la diversité culturelle, contribuent à la lutte contre la pauvreté et les inégalités, assurent l'accès aux services essentiels, participent à la lutte contre les pollutions, les changements climatiques et la désertification, sauvegardent la biodiversité, les ressources en eau et en sol et concourent à la mise en oeuvre d'un développement économique socialement et écologiquement responsable.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS **3**
LISTE DES ABRÉVIATIONS **6**
SOMMAIRE **7**
PRÉAMBULE : LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, UN DÉVELOPPEMENT RHIZOMIQUE **13**
INTRODUCTION : COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE OU COOPÉRATION INTERNATIONALE ? **17**

PROPOSITION DE DÉFINITION DE LA COOPÉRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **17**

HISTOIRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **25**

LES CAUSES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **29**

PROBLÈMES JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **31**

PREMIÈRE PARTIE : LA MISE EN CAUSE DE L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE PAR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **33**

TITRE I : L'ANALYSE DU CHAMP D'ACTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU REGARD DES FONDEMENTS JURIDIQUES 35

CHAPITRE I : À LA RECHERCHE DES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE **37**

SECTION 1 : LES FONDEMENTS JURIDIQUES INCERTAINS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 37

§1 - UNE NAISSANCE EMPIRIQUE DEVANÇANT LES FONDEMENTS JURIDIQUES **38**

I] LES JUMELAGES DES ANNÉES CINQUANTE, PRÉMICES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 38

II] L'ÉMERGENCE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DANS LES ANNÉES SOIXANTE-DIX 41

§2 - À LA RECHERCHE DES FONDEMENTS JURIDIQUES TIRÉS DES PRINCIPES JURIDIQUES GÉNÉRAUX DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES **44**

I] LA COOPÉRATION INTERNATIONALE : UNE COMPÉTENCE IMPLICITE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. 45

A] Le principe de libre administration : fondement juridique de la coopération internationale ? **45**

a - Présentation du principe 45

b - Fondement juridique de la coopération internationale ? 48

B] La clause générale de compétence : fondement juridique de la coopération internationale ? **52**

C] Le principe de subsidiarité : fondement juridique de la coopération internationale ? **56**

a - Rappel des fondements idéologiques du principe de subsidiarité 56

b - Le principe de subsidiarité dans le droit européen et français au regard de la coopération internationale des collectivités territoriales. 58

c - Critique, évolution et proposition autour du principe de subsidiarité 61

II] LA CONFRONTATION DE L'ÉMERGENCE D'UNE COMPÉTENCE IMPLICITE AUX AUTRES CONSTITUTIONS EUROPÉENNES 63

CONCLUSION DU PARAGRAPHE 2 SUR LA RECHERCHE DES FONDEMENTS JURIDIQUES DANS LES PRINCIPES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 68

SECTION 2 : LA CONSÉCRATION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE PAR DES FONDEMENTS JURIDIQUES SPÉCIFIQUES 69

§1 - LES FONDEMENTS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE 70

I] LA COOPÉRATION FONDÉE SUR DES TRAITÉS INTERNATIONAUX EN DEHORS DE LA CONVENTION DE MADRID 70

II] LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE MADRID 72

CONCLUSION DU PARAGRAPHE 1 SUR LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE 79

§2 - LES FONDEMENTS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION LOCALE 80

I] LES PRÉMICES DES FONDEMENTS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION LOCALE 80

A] La concertation régionale transfrontalière 80

B] Les arrangements entre collectivités et autorités territoriales 85

II] LES FONDEMENTS CONSACRANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 87

A] Les fondements consacrant une compétence internationale explicite 87

a - Les fondements législatifs 87

1 - Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale métropolitaine 88

2 - Les fondements spécifiques concernant la coopération internationale d'outre-mer 99

b - La reconnaissance constitutionnelle de la compétence de coopération internationale des collectivités territoriales 102

B] À la recherche des fondements consacrant un droit à la coopération internationale 112

CONCLUSION DU PARAGRAPHE 2 SUR LES FONDEMENTS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA COOPÉRATION INTERNATIONALE SOUS L'IMPULSION LOCALE 124

CONCLUSION DU CHAPITRE I COMPARANT LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION DE L'ÉTAT, À LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE 125

CHAPITRE II : LA DÉTERMINATION DU CHAMP D'ACTION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 127

SECTION 1 : LE DROIT À COOPÉRER CONFRONTÉ À LA NOTION DE SOUVERAINETÉ 127

§1 - DEUX NOTIONS EN CONTRADICTION APPARENTE 128

I] UNE CONCEPTION CLASSIQUE DE LA SOUVERAINETÉ OPPOSÉE À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 128

II] LA CONCEPTION « MODERNE » DE LA SOUVERAINETÉ SE CONCILIANT AVEC LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 132

§2 - DEUX NOTIONS AUX LOGIQUES EN RÉALITÉ COMPLÉMENTAIRES 137

SECTION 2 : LE DROIT À COOPÉRER : CHAMP DE LA COOPÉRATION TERRITORIALE 138

§1 - L'ÉTENDUE DU DROIT À COOPÉRER : UN CHAMP DÉFINI PAR LA NOTION D'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL 139

I] LE CHAMP VARIABLE DE LA NOTION D'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE 139

II] LE CHAMP STRICT DE LA NOTION D'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE 143

A] L'étendue du droit à coopérer au regard des fondements juridiques 143

a - La construction de l'intérêt local extraterritorial au regard de la clause générale de compétence 143

1 - Le contenu du droit à coopérer au regard de la jurisprudence sur la clause générale de compétence 144

La jurisprudence concernant des personnes extérieures ou d'envergure nationale 144

La jurisprudence concernant directement la coopération internationale 149

2 - Le contenu du droit à coopérer au regard de la jurisprudence « Villeneuve d'Ascq » 155

b - La consécration du droit à coopérer au regard de l'article L1115-1 (ancien L1112-1) du Code général des collectivités territoriales 158

B] L'étendue du droit à coopérer au regard des compétences des collectivités territoriales 163

a - Le champ du droit à coopérer au regard des compétences transférées 163

1 - La théorie des blocs de compétences 163

2 - L'application des compétences transférées au regard de la coopération internationale 170

b - Le champ du droit à coopérer au regard de la clause générale de compétence 171

CONCLUSION DU PARAGRAPHE 1 SUR LE CHAMP DU DROIT À COOPÉRER DÉFINI AU REGARD DE L'INTÉRÊT LOCAL EXTRATERRITORIAL 172

§2 - LES LIMITES DU DROIT À COOPÉRER 172

I] UN DROIT À COOPÉRER LIMITÉ PAR L'ÉTAT-NATION 173

II] UN DROIT À COOPÉRER LIMITÉ PAR LA LOI 178

III] UN DROIT À COOPÉRER LIMITÉ PAR LES PRINCIPES DU DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 181

CONCLUSION DU CHAPITRE II SUR LE CHAMP DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE . 184

CONCLUSION DU TITRE I 186

TITRE II : L'ANALYSE DU CONTENTIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FONCTION DE LA NATURE DES LIENS JURIDIQUES 187

CHAPITRE I : À LA RECHERCHE DE LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 189

SECTION 1 : LA NATURE JURIDIQUE DES LIENS ENTRE LES ÉTATS, LES USAGERS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....189

§1 - LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS....192

§2 - LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....194

I] LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE....195

II] LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE....198

§3 - LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS : LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS....199

CONCLUSION DE LA SECTION 1 SUR LES LIENS JURIDIQUES ENTRE L'ÉTAT, LES USAGERS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....202

SECTION 2 : LA NATURE JURIDIQUE DISCUTÉE DES LIENS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....202

§1 - L'IDENTIFICATION DES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE PLUSIEURS ÉTATS....202

I] LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE....203

II] LES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE....205

§2 - LA NATURE JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....207

I] LA CONTROVERSE DE LA NATURE JURIDIQUE INTERNATIONALE DES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....207

II] UNE NATURE JURIDIQUE SE RATTACHANT AU DROIT INTERNE....210

A] Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion étatique....210

B] Dans le cadre de la coopération sous l'impulsion locale....214

a - Les contrats relevant du régime des arrangements entre collectivités territoriales....214

b - Les contrats relevant du régime juridique de l'article L1115-1 du CGCT....215

§3 - L'HYPOTHÈSE ENVISAGEABLE DE DROIT COMMUNAUTAIRE POUR LES RELATIONS INTRA-EUROPÉENNES....218

I] L'INTÉRÊT DE L'HYPOTHÈSE COMMUNAUTAIRE....218

II] UNE NATURE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE....224

III] UNE PROPOSITION DISCUTABLE....226

CONCLUSION DU PARAGRAPHE 3 SUR L'HYPOTHÈSE ENVISAGEABLE DE DROIT COMMUNAUTAIRE POUR LES RELATIONS INTRA-COMMUNAUTAIRES....227

CONCLUSION DU CHAPITRE I SUR LA RECHERCHE DE LA NATURE JURIDIQUE DES LIENS INTERNATIONAUX....227

CHAPITRE II : LA DÉTERMINATION DU CONTENTIEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 233

SECTION 1 : UNE NATURE DIVERSE ENTRAÎNANT UN CONTENTIEUX MULTIPLE 233

§1 - LE CONTENTIEUX ENTRE ÉTATS 233

I] LA PORTÉE JURIDIQUE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX 234

A] Les traités aux obligations juridiques peu contraignantes 234

B] Les traités aux obligations juridiques contraignantes 236

II] LES MODES DE RÈGLEMENTS DES CONTENTIEUX ENTRE ÉTATS 238

A] Les modes diplomatiques de règlement des différends 238

B] Les modes juridictionnels de règlement des différends 239

§2 - LE CONTENTIEUX ENTRE ÉTATS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 241

I] LES PRINCIPES DU DÉFÉRÉ PRÉFECTORAL 241

A] Les principes du déféré préfectoral à l'égard des actes unilatéraux 241

B] Les principes du déféré préfectoral des contrats administratifs 243

II] QUELQUES EXEMPLES DE CONTENTIEUX ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITRORIALES AU MOYEN DU DÉFÉRÉ PRÉFECTORAL 246

§3 - LE CONTENTIEUX ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 248

I] LES RÈGLES DÉTERMINÉES PAR LES TEXTES 249

A] Le rappel du droit commun de la compétence juridictionnelle et de la loi applicable aux contrats administratifs 249

B] Les règles spécifiques à la coopération internationale 251

a - La détermination par les parties de la loi applicable 251

1 - Sous l'impulsion étatique 251

2 - Sous l'impulsion locale 254

b - Les parties n'élisent pas de droit applicable 255

1 - Sous l'impulsion étatique 255

2 - Sous l'impulsion locale 255

c - La licéité du règlement amiable 256

Conclusion du I] sur les règles déterminées par les textes 258

II] LES QUESTIONS EN SUSPENS 258

A] La question de l'immunité de juridiction 258

B] La question de la force exécutoire d'une décision de justice étrangère 260

C] La question de la force exécutoire d'une sentence arbitrale 261

D] La question des conventions exécutées de manière identique sur les deux territoires et n'élisant pas de droit applicable 263

Conclusion du II] sur les questions en suspens 265

§4 - LE CONTENTIEUX ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS 265

CONCLUSION DE LA SECTION 1 SUR UNE NATURE DIVERSE ENTRAÎNANT UN CONTENTIEUX MULTIPLE 267

SECTION 2 : TENTATIVE DE DÉFINITION DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL 267

§1 - RAPPEL DES APPROCHES DOCTRINALES DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL 268

§2 - LA DÉFINITION À DROIT CONSTANT DU DROIT ADMINISTRATIF INTERNATIONAL 271

CONCLUSION DU CHAPITRE II SUR LA DÉTERMINATION DU CONTENTIEUX INTERNATIONAL 272

CONCLUSION DU TITRE II SUR LA NATURE JURIDIQUE DÉTERMINANT LE CONTENTIEUX JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 273

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE SUR UN ORDONNANCEMENT JURIDIQUE PERTURBÉ PAR L'INTÉGRATION DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 273

DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 275

TITRE I : UN ENJEU DE DÉVELOPPEMENT LIÉ AU RÔLE DES ACTEURS 277

CHAPITRE I : LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 279

SECTION 1 : LES ACTEURS GLOBAUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 280

§1 - LE RÔLE DE COORDINATEUR DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS DES ACTIONS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE 280

§2 - LE RÔLE DE COFINANCEMENT DES ACTIONS DE COOPÉRATION PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 281

I] LES CRÉDITS ANNUELS DÉCONCENTRÉS AUPRÈS DES PRÉFECTURES DE RÉGION 281

II] LES CRÉDITS ANNUELS NON-DECONCENTRÉS EN RÉGION 284

III] LES CRÉDITS AU TITRE DU FONDS DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE (FSP) 284

§3 - LE RÔLE DE PROPOSITION ET D'INFORMATION DU DÉLÉGUÉ POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES 286

§4 - LE RÔLE DE RÉFÉRENCEMENT DES ACTIONS DE COOPÉRATION PAR LA COMMISSION NATIONALE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE 287

SECTION 2 : LES ACTEURS TOURNÉS VERS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE ET INTRACOMMUNAUTAIRE 288

§1 - LE RÔLE D'INITIATIVE DES ACTEURS EUROPÉENS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 288

I] LE RÔLE D'IMPULSION TEXTUELLE DU CONSEIL DE L'EUROPE 288

II] LE RÔLE DE COHÉSION TERRITORIALE DE L'UNION EUROPÉENNE 291

A] Des acteurs favorables à la coopération intracommunautaire 291

B] Le rôle financier de l'Union européenne dans la coopération intracommunautaire 292

§2 - LE RÔLE DE COORDINATION DES ACTEURS ÉTATIQUES DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 297

I] LE RÔLE DE L'AIDE À LA RÉALISATION DES PROJETS TRANSFRONTALIERS DE LA MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (MOT) 297

II] LE RÔLE DE DIALOGUE DES COMMISSIONS TRANSFRONTALIÈRES 302

A] Les commissions transfrontalières en dehors de cadre de la convention-cadre de Madrid 302

B] Les commissions transfrontalières dans le cadre de la convention de Madrid 304

§3 - LE RÔLE DE MISE EN ŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX DE LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE 305

§4 - LE RÔLE DE LOBBYING DES ASSOCIATIONS TOURNÉES VERS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE INTRACOMMUNAUTAIRE 309

I] LES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES OUVERTES SUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 309

II] LES ASSOCIATIONS SPÉCIALISÉES DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 310

CONCLUSION DE LA SECTION 2 SUR LES ACTEURS TOURNÉS VERS LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 312

SECTION 3 : LES ACTEURS TOURNÉS VERS LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE EXTRACOMMUNAUTAIRE 313

§1 - LE RÔLE FINANCIER ET D'ORIENTATION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EXTRA-EUROPÉENNE 313

§2 - LE RÔLE D'ORIENTATION DES ACTEURS ÉTATIQUES 323

I] LE RÔLE D'ORIENTATION DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 323

A] Une politique définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement 323

B] Une mise en œuvre par les services de la direction générale de la coopération internationale et du développement 325

C] Une application de la politique à la coopération internationale à travers la mission de coopération non gouvernementale (MCNG) 328

II] LE RÔLE DE COORDINATION DU HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 332

III] LES COMMISSIONS MIXTES : UN OUTIL ÉTATIQUE PARTENAIRE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 334

§3 - LE RÔLE D'INITIATIVE ET DE MISE EN ŒUVRE DES ACTEURS LOCAUX 336

§4 - LE RÔLE DE PARTENAIRE DE L'ASSOCIATION CITÉS UNIES FRANCE 337

CONCLUSION DU CHAPTIRE I SUR LES ACTEURS EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 337

CHAPITRE II : LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS AU REGARD DES ENJEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 341

SECTION 1 : LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS GLOBAUX AU REGARD DES ENJEUX D'ORGANISATION....341

§1 - L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE LOCALE....341

I] LA DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE LOCALE 342

II] LES RÉFLEXIONS SUR LA GOUVERNANCE LOCALE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE 344

§2 - L'ENJEU DE COORDINATION ET DE COHÉRENCE DES ACTIONS DE COOPÉRATION....346

I] LA NÉCESSITÉ D'UNE COORDINATION 346

II] RÉFLEXIONS SUR LA COORDINATION ET LA COHÉRENCE DES ACTIONS INTERNATIONALES 349

SECTION 2 : LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS SPÉCIFIQUES AU REGARD DES ENJEUX DE COOPÉRATION....350

§1 - L'ENJEU DE COOPÉRATION INTRACOMMUNAUTAIRE 350

§2 - L'ENJEU DE COOPÉRATION EXTRACOMMUNAUTAIRE 352

CONCLUSION DU CHAPITRE II SUR LA REDÉFINITION DU RÔLE DES ACTEURS AU REGARD DES ENJEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 353

CONCLUSION DU TITRE I SUR L'ENJEU DE DÉVELOPPEMENT LIÉ AU RÔLE DES ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE 353

TITRE II : UN ENJEU DE FONCTIONNEMENT LIÉ AU CHOIX DES INSTRUMENTS JURIDIQUES ..355

CHAPITRE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE INTRA-EUROPÉENNE 357

SECTION 1 : LA SOUPLESSE DU CONTRAT DE COOPÉRATION INTRACOMMUNAUTAIRE ..357

§1 - LES CONTRATS RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION ÉTATIQUE....358

I] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ DE ROME 358

II] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ DE BAYONNE 359

III] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ DE KARLSRUHE 361

IV] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU TRAITÉ FRANCO-BELGE 364

§2 - LES CONTRATS RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION SOUS L'IMPULSION LOCALE....365

I] LES CONTRATS DE COOPÉRATION RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA CONVENTION-CADRE EUROPÉENNE SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DES COLLECTIVITÉS OU AUTORITÉS TERRITORIALES 366

II] LES CONTRATS DE COOPÉRATION INTRACOMMUNAUTAIRE RELEVANT DU RÉGIME JURIDIQUE DE L'ARTICLE L1115-1 DU CGCT 368

A] Le régime juridique de l'article L1115-1 368

B] La spécificité des contrats de jumelage de cohésion territoriale 370

CONCLUSION DE LA SECTION 1 SUR LES CONTRATS DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 377

SECTION 2 : LA DIVERSITÉ DES STRUCTURES FRANÇAISES ET EUROPÉENNES DE COOPÉRATION INTERNATIONALE INTRA-EUROPÉENNE 378

§1 - LES INSTRUMENTS DE DIALOGUE ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ... 378

I] L'ASSOCIATION 378

A] L'association de droit français 378

B] Le projet d'association européenne 380

II] LES COMMUNAUTÉS DE TRAVAIL 381

§2 - LES INSTRUMENTS AU SERVICE DES COOPÉRATIONS ÉCONOMIQUES 384

I] LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 384

II] LE GROUPEMENT EUROPÉEN D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE 388

§3 - LES INSTRUMENTS DE GESTION DES PROJETS ET PROGRAMMES DE COOPÉRATION 391

I] LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC : UN INSTRUMENT MAL ADAPTÉ AUX ENJEUX DE LA COOPÉRATION 391

A] Le GIP pour les projets et programmes internationaux 393

B] Le GIP pour le développement social urbain 395

II] DU GROUPEMENT LOCAL DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE AU DISTRICT EUROPÉEN : DES OUTILS SPÉCIFIQUEMENT TRANSFRONTALIERS 397

A] Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) 397

B] La création du district européen : entre GLCT et syndicat mixte ouvert, un instrument au service des projets de coopération 400

III] LE PROJET DE GROUPEMENT EUROPÉEN DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE : UN OUTIL D'AVENIR DE COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE POUR LA GESTION DES PROJETS DE COOPÉRATION 404

§4 - DE L'EURORÉGION À L'EURODISTRICT : DES INSTRUMENTS TRANSFRONTALIERS À LA RECHERCHE D'UNE IDENTITÉ RÉGIONALE COMMUNE 407

I] LES EURORÉGIONS 407

II] LES EURODISTRICTIS 411

§5 - LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES À DES ORGANISMES DE DROIT ÉTRANGER DANS LE CADRE EXCLUSIF DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE 414

CONCLUSION DE LA SECTION 2 SUR LES INSTRUMENTS SPÉCIFIQUES DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE. 415

SECTION 3 : LA CONFRONTATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES AUX DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 416

§1 - LA COOPÉRATION CULTURELLE ET TOURISTIQUE 417

§2 - LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE 418

§3 - LES TRANSPORTS COLLECTIFS 419

§4 - L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 420

§5 - LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT 422

§6 - LA COOPÉRATION SANITAIRE ET MÉDICO-SOCIALE 423

CONCLUSION DE LA SECTION 3 SUR LA CONFRONTATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES AUX DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 424

CONCLUSION DU CHAPITRE I SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES ADAPTÉS AUX DOMAINES D'INTERVENTIONS DE LA COOPÉRATION INTRA-EUROPÉENNE 424

CHAPITRE II : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE 427

SECTION 1 : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES SPÉCIFIQUES À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EXTRA-EUROPÉENNE 427

§1 - LE CONTRAT DE COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE 427

§2 - L'ASSOCIATION DE COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE 429

§3 - LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE DE COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE 431

CONCLUSION DE LA SECTION 1 SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE 433

SECTION 2 : LA CONFRONTATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES AUX DOMAINES D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE 434

§1 - LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ALIMENTATION EN EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT 435

§2 - L'ACTION HUMANITAIRE D'URGENCE 438

§3 - LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE 444

§4 - LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL 445

CONCLUSION DU CHAPITRE II SUR LES INSTRUMENTS JURIDIQUES ADAPTÉS AUX ACTIONS DE LA COOPÉRATION EXTRA-EUROPÉENNE. 446

CONCLUSION DU TITRE II SUR L'ENJEU DE FONCTIONNEMENT LIÉ AU CHOIX DES INSTRUMENTS JURIDIQUES....447

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE SUR LES ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE....448

CONCLUSION GÉNÉRALE....451
GENERAL CONCLUSION 454
INDEX ALPHABÉTIQUE 459
INDEX DES PRINCIPAUX TEXTES....463
INDEX DES PRINCIPALES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES RETENUES 475
INDEX DES PRINCIPAUX SITES INTERNET 481
BIBLIOGRAPHIE 485
RECUEIL DES PRINCIPAUX TEXTES ET JURISPRUDENCES EN MATIÈRE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES....499
TABLE DES MATIÈRES....557
TABLE DES ILLUSTRATIONS 568

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Table des tableaux

Tableau 1 : Définition de la coopération 21
Tableau 2 : États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la Convention-cadre 74
Tableau 3 : États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié le Protocole additionnel 113
Tableau 4 : États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié le Protocole n° 2 116
Tableau 5 : États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale 121
Tableau 6 : Champ de la coopération internationale des collectivités territoriales 185
Tableau 7 : Limites au champ de la coopération internationale 185
Tableau 8 : Les relations de coopération sous l'impulsion étatique, avant analyse 190
Tableau 9 : Les relations de coopération sous l'impulsion locale, avant analyse 191
Tableau 10 : Les relations de coopération sous l'impulsion étatique, après analyse 229
Tableau 11 : Les relations de coopération sous l'impulsion locale, après analyse 230
Tableau 12 : Nombre de communes européennes jumelées avec des communes françaises : 376
Tableau 13 : Les communautés de travail en Europe 382
Tableau 14 : Les eurorégions en Europe 408
Tableau 15 : Répartition géographique des cofinancements en 2000 434
Tableau 16 : Les 10 pays de la zone de solidarité prioritaire les plus cofinancés en 2000 435
Tableau 17 : Les 5 pays hors zone de solidarité prioritaire les plus cofinancés en 2000 435

Table des cartes

Carte 1 : Carte d'adhérent de l'association MOT 301
Carte 2 : Champ d'application de la convention cadre de Madrid 307
Carte 3 : Champ d'application des traités de Bayonne, Rome, Karlsruhe 308
Carte 4 : Nombre d'actions de coopération décentralisée selon les pays 348

Table des schémas

Schéma 1 : Les relations entre les collectivités territoriales et les usagers, avant analyse 201
Schéma 2 : Le régime juridique des contrats de coopération 217
Schéma 3 : Les relations entre les collectivités territoriales et les usagers, après analyse 231
Schéma 4 : Fonctionnement de la MOT 300
Schéma 5 : Répartition thématique des crédits alloués dans le cadre de la coopération décentralisée 330
Schéma 6 : Crédits alloués par la MCNG aux régions françaises 330
Schéma 7 : Répartition des cofinancements de la MCNG entre la coopération décentralisée, le volontariat, et l'organisation de solidarité internationale 331

Table des organigrammes

Organigramme 1 : Direction générale de la coopération internationale et du développement 327

Table des graphiques

Graphique 1 : Évolution des actions de coopération décentralisée. 348