

Les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du CGCT fondent l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le champ de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui peut être directe ou indirecte, via une subvention ou un partenaire, prendre la forme d'une convention ou s'organiser sans support conventionnel, comprend désormais tout mode de relations entre les collectivités territoriales françaises, leurs groupements, et les autorités locales étrangères. Il peut s'agir d'aide humanitaire, d'aides ponctuelles d'urgence, d'actions de partenariat, de jumelages, de pactes d'amitié, de promotion culturelle, touristique, de recherche et de développement.

Ces dispositions sont complétées par trois instructions :

- « *Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle* », 24 mai 2018 (INTB1809792C) ;
- « *Compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional* », 3 mai 2017 ;
- « *La coopération décentralisée des collectivités territoriale et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* », 20 avril 2011 (NOR/INT/B/01/00124/C).

Par ailleurs, il peut être utile de se référer au *Guide juridique de l'action extérieure* élaboré par M. Pierre Pougnaud pour le compte de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) et approuvé par la Commission nationale de la coopération décentralisée, dont la première édition est parue en 2019.

Le *Guide opérationnel de la coopération décentralisée*, publié par la DAECT en 2020, peut également être consulté. Celui-ci comporte notamment de nombreux exemples de projets de coopération internationale.

5.7.1. PRINCIPES ENCADRANT L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les principes suivants s'imposent aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans le cadre de leur action extérieure :

- Le respect des engagements internationaux de la France s'impose à toute action menée en la matière. Cela implique notamment l'interdiction pour une collectivité territoriale ou un groupement de conclure une convention avec un Etat étranger

(sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles L. 1115-4-2 et L. 1115-5 du CGCT). Par ailleurs, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent se lier, sous quelque forme que ce soit, à des autorités locales étrangères établies dans un cadre institutionnel non reconnu par la France.

- Les collectivités territoriales et leurs groupements ont une compétence attribuée par la loi pour mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, sans toutefois qu'une collectivité ne puisse exercer une tutelle sur une autre.
- Les décisions prises sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT doivent respecter les principes d'égalité, de liberté de réunion et de liberté d'exercice du culte. De plus, elles ne peuvent pas avoir une motivation contraire au principe de neutralité du service public.

Exemple : les actions menées au titre de l'article L. 1115-1 du CGCT ne doivent pas être assimilables à une prise de position politique, religieuse ou philosophique, contraire au principe de neutralité des services publics et/ou aux engagements de la France à l'étranger, de surcroît si l'acte en cause est de nature à porter atteinte à l'ordre public (banderole apposée sur un édifice public, pavoiement d'un édifice public, désignation d'une personnalité controversée en tant que citoyen d'honneur, attribution d'une subvention pour des motivations exclusivement politiques, signature d'une charte d'amitié assimilable à une ingérence dans un conflit international...).

- Les actions de coopération extérieure menées par les collectivités territoriales et leurs groupements, qu'elles le soient sur le sol français ou en territoire étranger, sont soumises au principe posé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat.

Exemple : sont illégales les subventions qui concernent l'organisation et la célébration de manifestations à caractère culturel.

Le recours à un instrument conventionnel est facultatif. Lorsque l'action extérieure emprunte cette forme, la convention est soumise aux règles communes du droit public (qui imposent par exemple la rédaction d'une convention pour une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € attribuée à un organisme de droit privé, la rédaction de l'un de deux exemplaires originaux en langue française, le respect des règles de la commande publique et la transmission au contrôle de légalité).

5.7.2. LES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT SPECIFIQUES (DITS « DISPOSITIFS 1 % »)

Il existe trois dispositifs permettant de recourir à des ressources affectées à certains budgets pour conduire des actions dans le cadre de l'article L. 1115-1 du CGCT. Ces actions constituent des dérogations au principe de la territorialité de la compétence des collectivités territoriales, puisqu'elles peuvent être mises en œuvre en dehors de leur périmètre, et hors des frontières nationales.

Eau potable, assainissement et distribution d'électricité et de gaz

En matière de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou de services publics de distribution d'électricité et de gaz, un régime spécifique est prévu à l'article L. 1115-1-1 du CGCT. Ces dispositions permettent aux communes, aux EPCI et syndicats mixtes compétents, dans la limite de 1% des ressources affectées aux budgets de ces services et dans le cadre prévu à l'article L. 1115-1 du CGCT, de s'engager dans des actions de coopération avec les collectivités étrangères et leurs groupements, et de mener des actions d'aide d'urgence et de solidarité internationale, dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

Collecte et traitement des déchets

Il ressort de l'article L. 1115-2 du CGCT que les EPCI et syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages ou qui perçoivent la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que les communes qui seraient restées compétentes en la matière ou qui percevraient la taxe ou la redevance précitée, peuvent mener dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages, dans la limite également de 1% des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1 du CGCT, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans ces domaines.

Mobilité

L'article L. 1115-3 du CGCT ouvre la possibilité, sous condition, pour les autorités organisatrices de la mobilité, les communes continuant à organiser des services de mobilité et l'établissement public « Île-de-France Mobilités », dans la limite de 1 % des ressources affectées aux budgets des services de mobilité, hors versement destiné au financement des services de mobilité, de financer sur ces budgets des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1 du CGCT, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements ainsi que des actions de solidarité internationale dans le domaine de la mobilité.

5.7.3. PARTICIPATION D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE OU D'UN GROUPEMENT A UN ORGANISME PUBLIC DE DROIT ETRANGER OU A UNE PERSONNE MORALE DE DROIT ETRANGER

Article L. 1115-4 du CGCT

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 Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat membre du Conseil de l'Europe.

Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérent 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 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 sont applicables à cette convention.

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.

5.7.4. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Article L. 1522-1 du CGCT

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 ;

3° La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires.

Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les Etats 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.

5.7.5. LES SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES

Article L. 1531-1 du CGCT

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce.

Sous réserve, pour les Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable entre la France et les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés publiques locales dont l'objet social est conforme au deuxième alinéa du présent article. Ils ne peuvent toutefois détenir, ensemble ou séparément, plus de la moitié du capital ou des droits de vote dans les organes délibérants.

Sous réserve des dispositions du présent article, les sociétés publiques locales sont soumises au titre II du présent livre.

5.7.6. SPECIFICITES EN MATIERE DE RELATIONS TRANSFRONTALIERES

Dans le cadre de leurs relations transfrontalières, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent recourir à des dispositions spécifiques.

Ainsi, la France peut se lier, par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux, avec des pays voisins et prévoir des possibilités étendues de coopération transfrontalière.

C'est par exemple le cas du traité de Bayonne du 10 mars 1995. Il lie actuellement la France, l'Espagne et la Principauté d'Andorre et ouvre le recours à une forme juridique spécifique « le consorcio » pour certaines régions frontalières.

Il est également possible de signaler l'existence de l'accord de Rome de 1993 et de l'accord de Bruxelles de 2002.

C'est pourquoi, lorsqu'un projet de coopération transfrontalière est envisagé par une collectivité territoriale ou un groupement, il est pertinent de s'interroger sur les éventuels accords internationaux pouvant être applicables.

Par ailleurs, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont aussi créé des entités permettant une coopération renforcée pour les collectivités et groupements frontaliers.

- Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et district européen

Le GLCT a été instauré par l'accord de Karlsruhe de 1996 sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé entre l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et la France.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales l'a érigé en instrument de droit commun de la coopération transfrontalière, sous la dénomination de « district européen ».

L'article L. 1115-4-1 du CGCT précise les conditions dans lesquels les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le cadre de la coopération transfrontalière, créer cette structure avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et son régime est celui du syndicat mixte ouvert de droit français. Sa création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où il a son siège.

- Groupement européen de coopération territoriale (GECT)

Le règlement (UE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, dans sa version consolidée, a créé le GECT.

Le droit applicable au GECT est, sous réserve des dispositions prévues par le règlement concerné, celui du lieu du siège de l'entité.

L'article L. 1115-4-2 du CGCT prévoit les dispositions applicables à cette entité.

Article L. 1115-4-2 du CGCT

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération

territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur lui sont applicables.

Un groupement européen de coopération territoriale de droit français peut être dissous par décret motivé pris en conseil des ministres et publié au Journal officiel.

Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, précitée peuvent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'Etat dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger.

- **Groupement eurorégional de coopération (GEC)**

Le GEC est un outil créé par le troisième protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signé le 16 novembre 2009. Il se distingue donc du GECT en ce qu'il n'est pas un dispositif issu du droit communautaire : c'est un instrument du Conseil de l'Europe. La France a ratifié ce protocole.

Avant d'étudier la possibilité de recourir à un GEC, il convient de s'assurer que le pays de la collectivité étrangère partenaire envisagée a également ratifié ce protocole. Un GEC peut également comprendre parmi ses membres des entités d'un Etat n'ayant pas ratifié le protocole à deux conditions : que cet Etat ait une frontière commune avec un Etat ayant ratifié le protocole et qui sera l'Etat de siège du GEC, et que ces deux Etats signent un accord spécifique.

Le droit applicable au GEC est celui du lieu du siège.