



Liberté - Égalité - Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE L'YONNE

DIRECTION DE LA CITOYENNETÉ
ET DE LA LÉGALITÉ

BUREAU DES COLLECTIVITÉS LOCALES

AFFAIRE SUIVIE PAR :
Corinne CRETTEZ
TEL : 03 86 72 78 22
pref-relations-collectivites@yonne.gouv.fr

n° DCL/BCL/AGCL/2018/ 82

Auxerre, le 19 JUIN 2018

Le Préfet de l'Yonne

à

Monsieur le Président du Conseil départemental,
Mesdames et Messieurs les Présidents des
établissements de coopération intercommunale,
Mesdames et Messieurs les Maires,
(pour attribution)

Monsieur le sous-préfet de l'arrondissement de
Sens,
Monsieur le Sous-préfet de l'arrondissement
d'Avallon,
Monsieur le directeur départemental des finances
publiques,
(pour information)

OBJET : cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales – exercice du contrôle de légalité

REF : loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale,
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,

Cette circulaire a pour objet de rappeler le cadre juridique de vos actions extérieures, tel qu'il résulte de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et 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.

Elle appelle votre attention sur les points de vigilance à avoir afin d'assurer la sécurité juridique de vos actes tant à l'égard des dispositions législatives et constitutionnelles que des principes dégagés par la jurisprudence.

I – Rappel du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales

L'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fonde juridiquement l'action des collectivités territoriales. Il en ressort les principes suivants :

- « le respect des engagements internationaux de la France » s'impose à toute action menée en la matière,

- les collectivités territoriales et leurs groupements ont une compétence de principe 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* »,

- les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont plus à recourir de manière obligatoire à une convention pour mettre en œuvre des actions extérieures.

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

II – Les principes à respecter en matière d'action extérieure

1/ le respect des engagements internationaux de la France et le respect des compétences régaliennes de l'État

Une collectivité territoriale et un groupement ne peuvent enfreindre ni les intérêts de la Nation, ni les pouvoirs constitutionnellement reconnus au Président de la République et au Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France.

Cette règle emporte deux conséquences :

- vous ne pouvez pas conclure de convention qui porterait atteinte à l'intégrité territoriale de la France en remettant en cause la souveraineté de l'État sur un territoire spécifique ou bien le tracé d'une frontière,

- vous ne pouvez pas conclure de conventions avec les États étrangers (vous ne pouvez conclure des conventions qu'avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, ainsi qu'avec les entités fédérées d'un État fédéral).

2/ le respect des compétences des autres catégories de collectivités territoriales

Les domaines dans lesquels les collectivités territoriales peuvent développer des actions de coopération décentralisée ne sont pas limités aux compétences qu'elles détiennent.

Par conséquent, la suppression de la clause de compétence générale du département par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République n'a pas d'incidence en la matière.

3/ le respect de la neutralité du service public

Vos décisions prises dans le cadre d'une coopération décentralisée ne peuvent avoir une motivation contraire au principe de la neutralité du service public.

Par conséquent, vous ne pouvez conduire des actions humanitaires dans des territoires dont le statut n'est pas reconnu par la France.

Par ailleurs, la décision de subventionner une association ne saurait avoir une finalité exclusivement politique.

En revanche, le fait d'allouer des bourses d'études à des étudiants d'États étrangers ne constitue pas en soi une intervention dans un différend politique (CE, 28 juillet 1995, commune de Villeneuve d'Ascq, n°129838).

Enfin, il convient de souligner que même si la pratique des vœux politiques par une commune est admise, celle-ci est néanmoins susceptible d'être censurée si « *elle constitue une prise de position dans une matière relevant de la politique internationale de la France dont la compétence appartient exclusivement à l'État* » (CAA Versailles, 23 mars 2017, commune de Stains, n°16VE02774).

4/ le respect du principe de séparation des Églises et de l'État

Les actions de coopération extérieure menées par les collectivités territoriales, 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 Églises et de l'État qui interdit à des autorités publiques de participer au financement d'un culte.

Toutefois, vous pouvez, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, financer des projets portés par des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ayant des activités culturelles, à condition qu'il existe un intérêt public local, que le projet ne présente pas un caractère cultuel, ne soit pas destiné au culte et que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que le financement est exclusivement affecté au projet (CE, 1^{er} juillet 1901, *fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M.P.*, n°308817 ; CE, 26 novembre 2012, *ADEME*, n°344379).

III – Les modes d'intervention des collectivités territoriales auprès d'autorités locales étrangères

1/ les conventions de coopération

L'autorité locale étrangère partenaire des conventions de coopération est nécessairement une personne publique (possibilité d'associer des personnes privées dans le cas de conventions avec plusieurs partenaires dès lors qu'une autorité locale étrangère est partie signataire) (CE, 17 février 2016, *Région Rhône Alpes*, n°368342).

Pour retenir l'existence d'une convention de coopération, le conseil d'État retient deux critères :

- le contenu de la convention doit porter sur un projet qui revêt un caractère d'intérêt public pour le pays étranger,
- les actions engagées ou soutenues doivent emporter des incidences en termes de rayonnement et de valorisation de la collectivité territoriale française à l'extérieur du territoire national.

Ces conventions sont des actes transmissibles au contrôle de légalité ainsi que les délibérations prises par les organes délibérant permettant à la collectivité de s'engager dans la coopération.

Par conséquent, je vous demande de me communiquer les conventions que vous envisageriez de signer.

2/ les autres formes d'intervention

Les actions plus informelles telles que les jumelages, les chartes d'amitié, les différents partenariats, les déclarations communes d'intention, les programmes d'actions ou de promotion, ou autres types d'échanges d'expériences, relèvent de plein droit de l'article L.1115-1 du CGCT.

Ainsi, l'ensemble de ces actes, bien qu'ils soient dépourvus de portée normative et qu'ils ne fassent pas grief, doivent m'être transmis en vue du contrôle de légalité pour être éventuellement portés devant le juge administratif, par déféré préfectoral.

3/ le remboursement des frais liés aux déplacements d'élus dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales

L'article L.2123-18 du CGCT permet au conseil municipal de décider de rembourser les frais exposés par un élu local au titre de la mission qui lui a été préalablement confié par un mandat spécial.

Le juge administratif peut contrôler la légalité du remboursement des frais.

Ainsi, l'engagement de frais par une commune pour rembourser le déplacement de délégations dans le cadre d'une coopération contraire aux règles développées dans le I de la présente circulaire, notamment le respect des engagements internationaux de la France, sera déféré devant le tribunal administratif.

4/ les conditions de mise à disposition de locaux appartenant à la municipalité.

La décision d'autoriser l'utilisation de salles municipales ainsi que la détermination des conditions de cette utilisation appartiennent au maire qui dispose d'une compétence exclusive au regard de trois critères :

- la nécessité de l'administration des propriétés communales et du fonctionnement des services,
- le maintien de l'ordre public,
- le respect du principe de neutralité.

En outre, le maire est tenu en tout état de cause, d'exercer cette compétence en respectant l'égalité de traitement entre les différents usagers du domaine public communal (*CAA Douai, 15 mars 2007, n°06DA01146*)

5/ les subventions

En application de l'article L.2311-7 du CGCT, l'attribution de subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget.

Toutefois, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider, soit d'individualiser au budget les crédits par bénéficiaires, soit d'établir dans un état annexé au budget, une liste de bénéficiaires, avec pour chacune d'entre eux, l'objet et le montant de la subvention.

Les délibérations d'octroi de subventions, qui prennent la forme de délibérations de l'organe délibérant, sont par nature des décisions individuelles créatrices de droit. Elles sont soumises à ce titre, quel que leur montant, au droit commun des délibérations prises par les collectivités territoriales et sont assujetties de plein droit au contrôle de légalité.

De même, lorsqu'une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000€ est attribuée à un organisme de droit privé, la conclusion d'une convention est obligatoire.

6/ la communication symbolique : pavoisement des édifices, espaces et équipements publics, apposition de banderoles, ...

La communication symbolique, couramment utilisée dans le cadre des relations internationales, n'est cependant encadrée par aucune règle législative ou réglementaire spécifique. Seuls les usages et la tradition républicaine guident les règles à respecter en la matière.

A ce titre, l'apposition de signes ou emblèmes religieux sur les édifices et espaces publics, est interdites à l'exception des lieux de cultes, cimetières, monuments funéraires et musées.

Plus largement, le juge administratif applique le principe de neutralité du service public qui s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques (*CE, 27 juillet 2005, commune de Sainte-Anne, n°259806*).

Je vous recommande donc la plus grande prudence quant à l'utilisation d'un pavoisement qui pourrait symboliser de manière suffisamment explicite un engagement politique militant.

7/ les hommages publics et reconnaissance de la qualité de citoyen d'honneur

Le juge administratif considère que la nomination d'un citoyen d'honneur constitue un hommage public et relève normalement à ce titre des affaires de la commune.

Toutefois, le juge administratif, saisi du cas d'un citoyen d'honneur par ailleurs condamné pour meurtre, a considéré qu'une telle reconnaissance portait sur «*une affaire relevant de la politique internationale de la France et son intervention dans un conflit de portée internationale* » et l'a annulé (*CAA Versailles, 19 juillet 2016, commune d'Aubervilliers, n°15VE0895*).

Vos conventions et vos délibérations prises en matière d'action extérieure, en méconnaissance des règles rappelées par la présente circulaire peuvent faire l'objet d'un recours gracieux en vue d'en obtenir le retrait ou la réformation.

Le cas échéant, elles peuvent être soumises à la censure du juge administratif avec, en fonction de la nature et de la gravité des atteintes portées à la violation de la loi et des engagements internationaux de la France, une demande de suspension.

Je vous rappelle également que les délibérations approuvant une convention de coopération, de jumelage, une charte d'amitié ou toute autre forme d'entente doivent être accompagnée du projet d'acte contractuel.

Mes services restent à votre disposition pour de plus amples renseignements.

Le Préfet,



Patrice LATRON

