



MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Édition 2021

Guide pratique de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises des Amériques

Le présent document est disponible en ligne
sur le site France Diplomatie :
www.diplomatie.gouv.fr/

Tous droits d'adaptation, de traduction
et de reproduction par tous procédés, y compris
la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

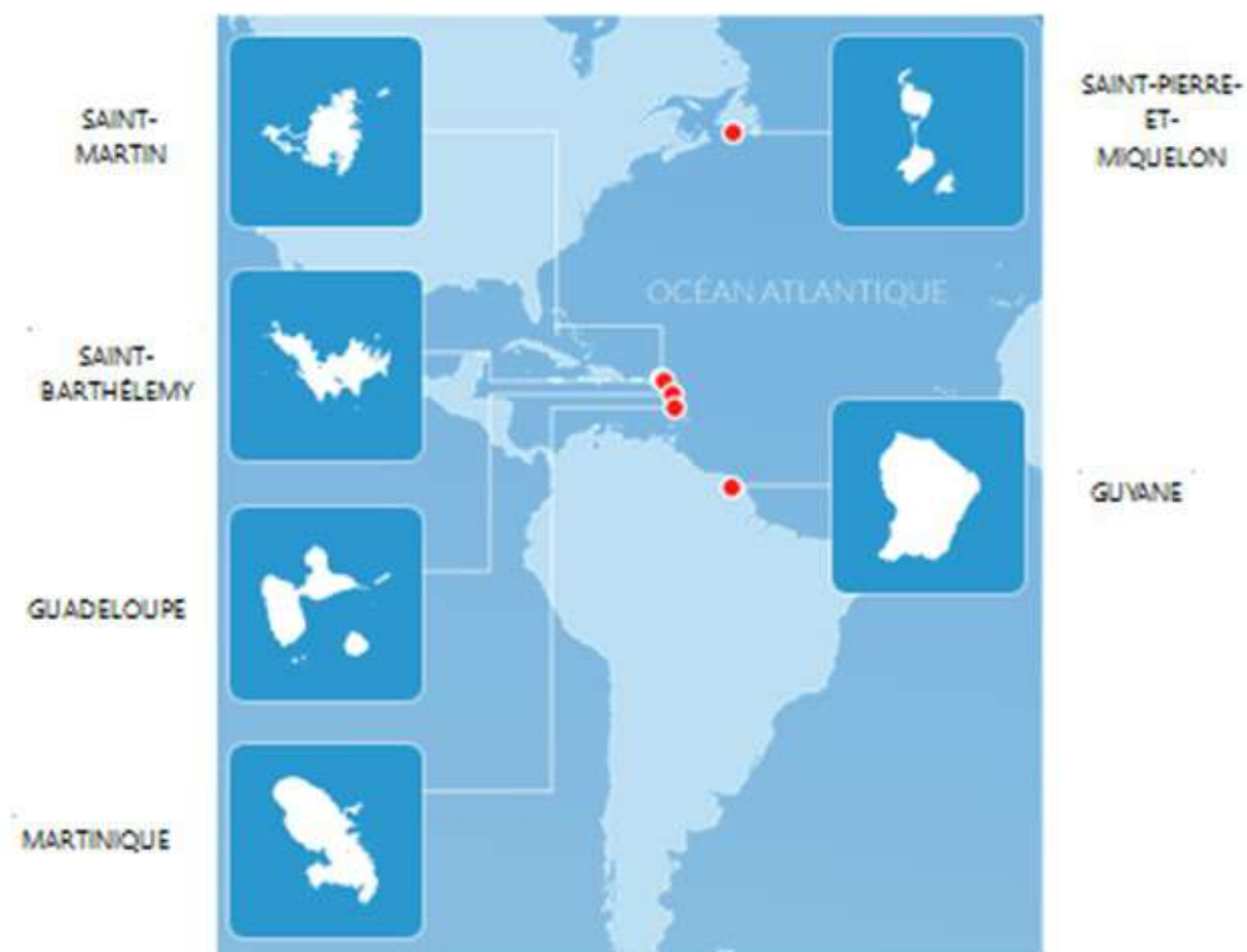
Réalisation :
Guillaume Lagrée
Joachim Kablan

SOMMAIRE

Introduction	page 7
I - Pourquoi s'engager à l'international	page 8
II - Le cadre légal de l'action extérieure des collectivités françaises des Amériques	page 9
A) La coopération régionale	page 10
B) La coopération décentralisée	page 14
III - La conduite opérationnelle de l'action extérieure des collectivités territoriales (AECT)	page 16
A) Les étapes pour une coopération mutuellement fructueuse	page 16
B) Le financement des projets	page 21
Annexes	page 25

Liste des acronymes

AECT	Action extérieure des collectivités territoriales
AFD	Agence française de développement
ARRICOD	Association des responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée
CACEM	Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique
CAD	Comité d'aide au développement
CCRAG	Conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane
CFA	Collectivités françaises des Amériques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COM	Collectivité territoriale d'Outre-mer
CT	Collectivité territoriale
CUF	Cité Unies France
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DCOL	Dispositif d'appui aux collectivités locales
DINEPA	Direction nationale de l'eau d'Haïti
FCR	Fonds de coopération régionale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FICOL	Facilité de financement des collectivités territoriales françaises
GECT	Groupe européen de coopération territoriale
LOOM	Loi d'orientation pour l'outre-mer
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MOM	Ministère des Outre-mer
ODD	Objectifs de développement durable
RRMA	Réseau régional multi acteurs
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SGAR	Secrétaire général aux affaires régionales



Introduction



Si les relations internationales demeurent une compétence facultative des collectivités territoriales et une compétence propre de l'État en vertu de l'article 52 de la Constitution de la Ve République, la géographie des collectivités françaises des Amériques les incite à coopérer avec des voisins étrangers, qu'ils soient des collectivités territoriales, des organisations internationales régionales ou encore des États.

La conférence de coopération régionale Antilles Guyane de Cayenne en novembre 2019 a mis en évidence le besoin de mieux faire connaître tant les activités menées par les collectivités territoriales françaises des Amériques au titre de l'action extérieure que les outils et possibilités qui pourraient être mieux exploités. La coopération extérieure des collectivités françaises des Amériques ne se résume pas à la seule coopération décentralisée et relève de dispositions juridiques particulières qui répondent à des réalités géographiques propres car, comme l'écrivait Aimé Césaire, « *nul ne peut rester éternellement étranger à sa propre géographie* ». La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, après le *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales* en 2018, a publié en septembre 2020 un *Guide opérationnel de la coopération décentralisée* à destination de toutes les collectivités territoriales françaises, y compris celles des Outre-mer.

Le présent guide n'a pas pour but de répéter des informations déjà fournies par ailleurs mais de rappeler, sous un format synthétique, les points clefs tant juridiques qu'opérationnels, qui permettent aux collectivités françaises des Amériques de se projeter vers l'extérieur, tant dans leur environnement régional que dans le reste du monde.



Ce guide pratique, réalisé par la DAECT en lien étroit avec ses partenaires associatifs, avec les collectivités concernées ainsi qu'avec le ministère des Outre-mer, vise à faciliter les démarches des collectivités territoriales françaises des Amériques dans le domaine de leur action extérieure.

Après avoir rappelé les raisons qui peuvent orienter les collectivités territoriales vers l'action extérieure (I - Pourquoi s'engager à l'international ?), le présent guide décrit le cadre légal de celle-ci (II - Qu'ai-je le droit de faire ?) ; puis son cadre opérationnel (III - Comment puis-je le faire ?). Il s'appuie sur des exemples concrets de coopérations menées et indique les services ressources auxquels les collectivités peuvent s'adresser pour aller plus loin car, comme le dit un proverbe africain, « *seul on va plus vite. Ensemble on va plus loin* ».

I – Pourquoi s’engager à l’international ?



Les collectivités territoriales sont, en France, régies par le **principe de libre administration**. La décision de s’engager dans une action internationale est avant tout une volonté politique, portée par les exécutifs locaux et autorisée par une délibération du conseil ou de l’assemblée délibérante. Il est légitime de s’interroger sur les raisons qui justifient un tel engagement.

L’action internationale présente cinq avantages pour les collectivités territoriales françaises, qu’elles soient situées dans l’Hexagone ou outre-mer :

1. **contribuer à l’ouverture et à l’attractivité de leur territoire**, en permettant de montrer et défendre ses avantages comparatifs ;
2. **permettre à la population de s’impliquer dans tous les secteurs** (culture, sport, échanges professionnels, communauté éducative, volontariat...) et toutes les tranches d’âge, contribuant à l’animation de la vie locale et développant la mobilité ;
3. **répondre à un devoir de solidarité internationale et d’aide au développement**. En soutenant les pays éligibles à l’aide publique au développement, les collectivités territoriales aident leurs concitoyens à mieux prendre conscience des défis globaux et à réaliser leurs idéaux de solidarité et de partage ;
4. **œuvrer à la transformation durable de nos sociétés**. L’Agenda 2030 des Nations Unies, qui se décline à travers 17 objectifs de développement durable (ODD) permet de comprendre qu’aucun pays ne peut résoudre seul ces défis globaux. Les ODD s’adressent aussi bien aux collectivités territoriales qu’aux États. Les ODD sont source d’inspiration pour les projets menés à l’international, lesquels peuvent aider les élus et agents territoriaux à mettre en œuvre les ODD sur leur propre territoire.
5. **permettre de valoriser l’expertise des élus et des agents territoriaux**. Le rôle des élus dans les échanges de pair à pair, avec les élus des collectivités partenaires, est essentiel car basé sur l’égalité et la confiance. Les échanges entre agents territoriaux permettent de valoriser l’expérience acquise par la collectivité, source de fierté et de reconnaissance par les citoyens.

Pour les collectivités des outre-mer, l’action internationale présente un autre avantage, qui est de **faciliter leur insertion dans leur environnement régional**. C’est pourquoi, en plus des coopérations décentralisées qu’elles peuvent mettre en œuvre comme leurs homologues de métropole, elles disposent d’instruments qui leur sont propres et qui relèvent de la **coopération régionale**.

II – Le cadre légal de l’action extérieure des collectivités française des Amériques



Parmi les premières dispositions du **code général des collectivités territoriales** (CGCT), celles consacrées à leur libre administration, le cinquième chapitre (articles L. 1115-1 à L. 1115-7) traite de « *l’action extérieure des collectivités territoriales* ».

S’agissant des collectivités françaises des Amériques, celle-ci recouvre **la coopération décentralisée** mais aussi **la coopération régionale**, qui leur est spécifique. Ces deux modalités ont en commun de **faire des collectivités territoriales des acteurs de la politique extérieure sur la scène régionale Atlantique** voire au-delà.

La coopération régionale est une modalité d’action ouverte aux départements, régions et collectivités territoriales uniques, mais pas aux communes et intercommunalités. Elle a pour cadre l’environnement régional tel que défini par le CGCT.

La coopération décentralisée est ouverte à toutes les collectivités territoriales, de tous niveaux. Elle peut être menée avec des collectivités territoriales de pays de l’environnement régional mais aussi de pays du monde entier.

Au ministère des Outre-mer, direction générale des outre-mer, sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles, la mission du droit européen et international est le service de référence.

A) La coopération régionale

L’insertion des collectivités d’outre-mer dans leur bassin de vie justifie leur participation à la coopération régionale entre la République française et des sujets de droit international au sein de leur zone. Le cadre légal décrit ici est celui, fixé dans le CGCT, qui est propre aux collectivités ultramarines du bassin Atlantique.

En matière d’action extérieure, les pouvoirs des collectivités françaises des Amériques diffèrent selon qu’elles relèvent de l’article 73 (Guadeloupe, Guyane, Martinique) ou de l’article 74 (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin, Saint Barthélemy) de la Constitution.

La loi d’orientation pour l’outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 et la loi du 5 décembre 2016 relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, dite loi Letchimy, ont renforcé les compétences des collectivités ultramarines à l’international. Ces dispositions sont consolidées et regroupées dans les cinquièmes et sixièmes parties du CGCT qui leur sont consacrées.

Le CGCT précise ainsi le champ de la coopération régionale :

- **par son objet** : elle porte sur des engagements internationaux ou des accords allant au-delà des conventions, terme généralement réservé à la coopération décentralisée. Les dispositions spécifiques à Saint-Martin prévoient des engagements administratifs de la collectivité, adoptés avec un formalisme allégé de nature à faciliter la coopération transfrontalière recherchée avec Sint Maarten.
- **par les partenaires** de la République française identifiés qui peuvent être un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

- **et en délimitant l'espace géographique régional** dans lequel s'inscrit la coopération.

Le champ d'application territoriale de la coopération régionale a été **élargi par la loi Letchimy de 2016**. Il recouvre désormais pour :

- ▀ le département de Guadeloupe, la région Guadeloupe et la Martinique : la coopération avec les États ou territoires situés dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe, ou avec des organismes régionaux de ces aires ;
- ▀ la Guyane : la coopération avec les États ou territoires situés au voisinage de la Guyane, les États ou territoires de la Caraïbe ou les États ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe et les organismes régionaux ;
- ▀ Saint-Pierre-et-Miquelon : les États-Unis d'Amérique et le Canada ou des organismes régionaux de l'Atlantique Nord et, dans certains cas, des territoires de la zone ;
- ▀ Saint-Martin et Saint-Barthélemy, selon les cas : les États d'Amérique et de la Caraïbe, les organismes régionaux de la Caraïbe ou tout État ou territoire d'Amérique ou de la Caraïbe.

Les collectivités françaises des Amériques ont sur ces bases, la possibilité de :

1. Conclure des engagements internationaux dans l'environnement régional des collectivités

Les accords internationaux constituent des actes de politique étrangère engageant la France. La négociation et la signature d'accords internationaux doivent donc se faire dans le respect des engagements internationaux de la France, y compris ceux souscrits dans le cadre de l'Union européenne, mais aussi de la Constitution et des principes à valeur constitutionnelle.

La collectivité peut intervenir dans les trois étapes qui se succèdent avant de conclure un engagement international :

- ▀ elle peut adresser des propositions au Gouvernement en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale ;
- ▀ elle peut négocier ou participer à la négociation d'accords au sein de la délégation française ;
- ▀ et enfin, signer des accords internationaux ou être associée à leur signature, après autorisation explicite des autorités de la République.

Autorité de la République

Le préfet est dépositaire de l'autorité de l'État dans la collectivité en vertu de l'article 72 de la Constitution. Il lui appartient de veiller à la légalité des actions extérieures entreprises par les représentants des collectivités et de faire respecter les engagements internationaux de la France et les orientations de politique étrangère de la France. Les préfets constituent les interlocuteurs privilégiés des collectivités.

Pour l'application des dispositions relatives à l'action extérieure des collectivités d'outre-mer, la notion « d'autorités de la République » recouvre à la fois **le représentant de l'État, l'ambassadeur délégué à la coopération régionale et les ministres en charge des affaires étrangères et des outre-**

mer, conformément à leurs décrets d'attribution respectifs. La circulaire conjointe du MEAE et du MOM du 3 mai 2017 relative aux compétences exercées par les COM 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 précise les procédures à respecter en vue de la conclusion d'un accord international.



Guadeloupe, Martinique, Guyane

Le conseil départemental de Guadeloupe (art. L. 3441-2 du CGCT), le conseil régional de Guadeloupe (L. 4433-4-1), l'assemblée de Guyane (L. 7153-2) et l'assemblée de Martinique (L. 7253-2) disposent du **pouvoir de proposition** au Gouvernement en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale.

Ces assemblées délibérantes peuvent ensuite demander à l'État de délivrer pouvoir au président de l'organe exécutif pour **négocier des accords** dans leurs domaines de compétence, **puis signer un accord** (art. L. 3441-4, L. 4433-4-3, L. 7153-3 et L. 7253-3).

Lorsque la négociation ou l'accord porte exclusivement sur les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil départemental de Guadeloupe (L. 3441-3), au président du conseil régional de Guadeloupe (L. 4433-4-2), au président de l'assemblée de Guyane (L. 7153-3) et au président du conseil exécutif de Martinique (L. 7253-3) de négocier et signer ces accords, en les munissant des instructions et pouvoirs nécessaires.

La collectivité a également la possibilité, à sa demande, d'**être associée ou de participer** au sein de la délégation française à la négociation des accords dans les domaines de la compétence exclusive de l'État (L. 3441-3, L. 4433-4-2, L. 7153-3 et L. 7253-3) ou d'accords portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et de la collectivité (L. 3441-5, L. 4433-4-4, L. 7153-5 et L. 7253-5) qui seront signés par les autorités de la République.

Les programme-cadres

Dans les domaines de compétences de la collectivité, la loi précitée du 5 décembre 2016 a ouvert la possibilité pour les présidents du conseil départemental de Guadeloupe (L. 3411-4-1), du conseil régional de Guadeloupe (L. 4433-4-3-2), des assemblées de Martinique (L. 7253-4-1) et de Guyane (L. 7153-4-1) d'élaborer, pour la durée de l'exercice de leurs fonctions, un programme-cadre de coopération régionale dans le but de négocier et signer avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux, des engagements internationaux, toujours dans le respect des engagements internationaux de la République.

Ce programme-cadre précise la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'ils se proposent de négocier.

Le programme-cadre doit être soumis à la délibération de la collectivité, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République de l'autoriser à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

Lorsque cette autorisation est expressément accordée, la collectivité peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre. Elle en informe les autorités de la République qui, à leur demande, sont représentées à la négociation.

À l'issue de la négociation, chaque projet d'accord est aussi soumis pour acceptation à délibération de l'assemblée. Les autorités de la République peuvent ensuite donner pouvoir de signature de l'accord à son initiateur.

Consultation sur les projets d'accords internationaux

Le conseil régional de Guadeloupe et les assemblées territoriales de Guyane et de Martinique sont saisis pour avis de tout projet d'accord international concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États de la zone (L. 4433-4, L. 7253-1, L. 7153-1).

Ils sont également saisis **de tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles**, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée (L. 4433-15).



Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon

Les conseils territoriaux de Saint-Barthélemy (LO. 6251-14), de Saint-Martin (LO. 6351-14) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (LO. 6461-14) disposent du **pouvoir de proposition** en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale. Les présidents des conseils territoriaux peuvent également être associés ou participer à la négociation et à la signature d'accords dans les domaines de compétence de l'État dans leur zone régionale (LO. 6252-15 pour Saint-Barthélemy et LO. 6352-15 pour Saint-Martin LO. 6462-13 et LO. 6462-14 pour Saint-Pierre-et-Miquelon).

Les conseils territoriaux de de Saint-Barthélemy (LO. 6251-15) et de Saint-Martin (LO. 6351-15) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (LO. 6461-15) peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à **négoier** des accords dans les domaines de compétence de la collectivité dans la zone. Ces mêmes autorités sont, à leur demande, représentées à la négociation et elles peuvent donner pouvoir au président du conseil territorial aux fins de **signature** de l'accord.

Enfin, dans les domaines de compétence de la collectivité, le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy (LO 6252-19) et celui de Saint-Martin (LO 6352-19) peut, après délibération du conseil exécutif, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire d'Amérique ou de la Caraïbe, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la collectivité. Les autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère sont informées du projet de négociation et y sont représentées, à leur demande. Elles peuvent confier au président du conseil territorial les pouvoirs lui permettant de signer les arrangements administratifs au nom de la République. Ces arrangements administratifs sont ensuite soumis à la délibération du conseil territorial.

2. Proposer l'adhésion de la France ou adhérer à des organisations internationales dans leur environnement régional et représenter la France



Guadeloupe, Martinique, Guyane

Le conseil départemental de Guadeloupe (L. 3441-6), l'assemblée de Guyane (L. 7153-6) et l'assemblée de Martinique (L. 7253-6) peuvent saisir le Gouvernement de toute **proposition tendant à l'adhésion de la France** aux organismes régionaux dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe.

La région de Guadeloupe (L. 4433-4-5), la collectivité territoriale de Guyane (L. 7153-6) et la collectivité territoriale de Martinique (L. 7253-6) peuvent, avec l'accord des autorités de la République, **être membres associés de ces organismes régionaux ou observateurs** auprès de ceux-ci.

Les autorités de la République peuvent charger le président du conseil départemental de Guade-

loupe (L. 3441-3), le président de l'assemblée de Guyane (L. 7153-3) et le président du conseil exécutif de Martinique (L. 7253-3) ou leurs représentants de les représenter au sein d'organismes régionaux et les dotent à cet effet des instructions et pouvoirs nécessaires.

Le conseil régional de Guadeloupe (L. 4433-4-3-1), la collectivité territoriale de Guyane (L. 7153-3-1) et collectivité territoriale de Martinique (L. 7253-3-1) peuvent adhérer en qualité de **membre ou membre associé à des banques régionales de développement ou institutions de financement** dont la France est membre régional, membre associé ou participante au capital. Le conseil départemental de Guadeloupe (L. 3441-7), l'assemblée de Guyane (L. 7153-9) peuvent en outre recourir à certaines sociétés d'économie mixte pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues en matière de coopération régionale.



Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon

Le conseil territorial de Saint-Barthélemy (LO. 6251-17) et le conseil territorial de Saint-Martin (LO. 6351-17) peuvent saisir le gouvernement de toute **proposition tendant à l'adhésion de la France** aux organismes régionaux de la Caraïbe. Le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon peut en faire autant s'agissant des organismes régionaux de l'Atlantique Nord (LO 6461-17).

Les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont la possibilité de participer à ces organismes régionaux en qualité de **membre associé ou observateur** (LO. 6251-17, LO. 6351-17 et LO. 6461-17).

Les présidents des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy (LO. 6252-15), de Saint-Martin (LO. 6352-15) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (LO. 6462-13) **peuvent représenter la France au sein des organismes régionaux de leur zone géographique**, munis par les autorités de la République des instructions et pouvoirs nécessaires.

3. Placer des agents territoriaux au sein des missions diplomatiques de leur zone

Le conseil régional de Guadeloupe, la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique peuvent désigner des agents publics pour les représenter au sein des missions diplomatiques de la France (L. 4433-4-5-1, L. 7153-10, L. 7253-10).

Ces missions diplomatiques sont les ambassades et les représentations permanentes de la France auprès d'organisations internationales ou régionales, à l'exclusion des postes consulaires.

Représenté conjointement par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministre chargé des Outre-mer, **l'État signe avec la collectivité une convention sur les conditions d'accueil de ces agents publics** affectés au sein de ces missions diplomatiques (R. 4433-37, R. 7153-6 et R. 7253-6). La convention précise les charges financières liées à l'exercice des fonctions des agents de la collectivité territoriale au sein de la mission diplomatique ainsi que leur répartition entre l'État et cette collectivité.

La partie réglementaire du CGCT rappelle les trois types de **missions que des agents territoriaux affectés en poste à l'étranger** peuvent se voir confier :

-  la représentation de la collectivité à l'étranger ;
-  le suivi de la coopération territoriale ;
-  une mission d'appui ponctuelle aux missions du poste à la demande de son chef.

Elles prévoient également que les fonctions précises de chaque agent seront détaillées pour chacun

B) La coopération décentralisée

1. Le cadre de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée est l'ensemble des actions ou projets menés par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des entités étrangères de niveau équivalent. Ces entités, qualifiées souvent « d'autorités locales étrangères », sont les collectivités, autorités, entités ou organismes, exerçant des fonctions territoriales ou régionales, et considérées comme telles dans le droit interne de chaque État. Ces entités partenaires peuvent être situées dans l'environnement régional ou dans une autre région du monde.

Une difficulté propre aux collectivités françaises des Amériques (CFA) est l'absence fréquente d'autorités locales étrangères équivalentes dans les États voisins où elles veulent nouer des partenariats.

La **loi du 5 décembre 2016 dite loi Letchimy** prévoit dans ce cas la possibilité, pour la collectivité territoriale, de passer une convention avec un État étranger pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale (article. L. 1115-5) après autorisation par le représentant de l'État, lorsque la convention entre dans l'un des cas suivants :



- ▶ la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'État ;
- ▶ la convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ;
- ▶ la convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État. (cf. infra)

Si le projet de convention ne remplit aucune de ces conditions, la collectivité française peut demander à la France de passer, avec l'État partenaire, un accord international qui servira de cadre de référence à la coopération décentralisée qui en découlera.



Guadeloupe, Martinique, Guyane

La circulaire conjointe des ministres de l'Intérieur et de l'Europe et des Affaires étrangères du 24 mai 2018 relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle rappelle que les articles L. 1115-1 et suivants du CGCT s'appliquent aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.



Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon

Les conseils territoriaux de Saint-Pierre-et-Miquelon (LO. 6461-16), de Saint-Barthélemy (LO. 6251-16, LO. 6252-18) et de Saint-Martin (LO. 6351-16, LO. 6352-18) ont la possibilité de conclure des conventions avec des autorités locales étrangères (dans le respect des engagements internationaux de la France) pour mener des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

2. Les dispositions particulières de la coopération transfrontalière

Une collectivité territoriale peut conclure avec un État un accord ou une convention destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région (L. 1115-5).

Cette disposition pourrait notamment être utilisée par la Guyane avec le Brésil et le Suriname ainsi que par Saint-Martin avec Sint-Maarten. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) a été institué au niveau européen par un règlement du 5 juillet 2006 transposé en droit interne par la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 (article L. 1115-4-2 du CGCT).

Il a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement est composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et/ou d'organismes de droit public. Il peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par l'Union, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire.

Le règlement du 5 juillet 2006 a d'ailleurs été assoupli en 2013 notamment pour mieux prendre en considération la situation des régions ultrapériphériques dont font partie les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution.

Il autorise notamment la constitution d'un GECT entre des membres situés sur le territoire d'un seul État membre et d'un ou plusieurs pays tiers voisins de cet État membre, y compris ses régions ultrapériphériques, lorsque l'État membre concerné considère que ce GECT entre dans le champ d'application de sa coopération territoriale dans le cadre de la coopération transfrontalière ou transnationale ou de ses relations bilatérales avec les pays tiers concernés.

Est un pays tiers voisin celui qui partage avec cet État membre une frontière terrestre commune ou lorsque le pays tiers ou le pays ou territoire d'outre-mer et l'État membre sont tous deux éligibles à un programme maritime transfrontalier ou transnational ou à un autre programme de coopération transfrontalière, de voie maritime ou de bassin maritime, y compris lorsque les deux territoires sont séparés par les eaux internationales.

Parmi les exemples d'activités confiées à des GECT figurent la gestion d'infrastructures de transport ou d'hôpitaux transfrontaliers, la mise en œuvre ou la gestion de projets de développement transfrontaliers, ainsi que l'échange de compétences et de bonnes pratiques.

III – La conduite opérationnelle de l'action extérieure des collectivités territoriales

A) Plusieurs étapes doivent être franchies pour une coopération mutuellement fructueuse.

Mener un projet de coopération n'est pas si complexe que certains peuvent penser : il faut simplement accomplir un parcours, de l'idée à la réalisation. Pour mettre toutes les chances de succès de son côté, il faut ainsi :

ÉTAPE 1 : avoir une vision claire de ce que l'on veut réaliser ;

ÉTAPE 2 : choisir une thématique ;

ÉTAPE 3 : choisir un partenaire de coopération ;

ÉTAPE 4 : monter son projet ;

ÉTAPE 5 : associer les citoyens ;

ÉTAPE 6 : avoir un plan de financement solide.

Pour franchir ces différentes étapes, de nombreuses aides sont disponibles, qu'il ne faut pas hésiter à solliciter : l'entraide, le partage d'expérience font aussi l'intérêt de la coopération !

Étape 1 : avoir une vision claire de ce que l'on veut réaliser

Généralement, les coopérations ne partent pas de rien. Des acteurs de société civile (associations, entreprises, monde éducatif ou académiques, diasporas) **expriment aux élus une « demande de coopération décentralisée »**. Mais cette demande spontanée mérite une analyse, tenant compte du profil de la collectivité et de ses moyens.

Cette démarche peut être aidée par le **dialogue avec ceux, autour de vous, qui peuvent partager l'expérience déjà acquise** :

▀ Les départements, régions et collectivités territoriales uniques disposent tous de services internationaux et européens auxquels les communes et communautés de communes peuvent s'adresser.

▀ Dans les préfectures, le **secrétaire général aux affaires régionales (SGAR)** est le service compétent auquel se référer.

En Guyane, une conseillère diplomatique, Mme Anne Suard, est placée auprès du préfet de région. Personnel du MEAE mise à disposition du ministère de l'Intérieur, elle accompagne les initiatives et l'action extérieure des collectivités territoriales de Guyane.



CONTACT

Anne Suard

Conseillère diplomatique

anne.suard@guyane.pref.gouv.fr

anne.suard@diplomatie.gouv.fr

▀ Basé en Guadeloupe, le **réseau régional multi acteurs (RRMA) Karib Horizon** accompagne les porteurs de projet de coopération et de solidarité internationale dans la Caraïbe.



CONTACT

Karib Horizon
Réseau régional multi acteur
<http://www.karib-horizon.org>



Les **services de l'AFD** en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Saint-Pierre et Miquelon ainsi que la direction régionale océan Atlantique peuvent également être consultés.



CONTACT

Direction de l'océan Atlantique de l'AFD
direction.atlantique@afd.fr

Agence de Guadeloupe
afdpointeapitre@afd.fr

Agence de Cayenne
afdcayenne@afd.fr

Agence de Saint-Pierre :
hugues.marion@iedom-spm.fr

Agence régionale de Fort-de-France
afdfortdefrance@afd.fr



Pour les collectivités concernées par la coopération régionale (départements, régions et collectivités uniques d'outre-mer), la loi Letchimy ouvre la possibilité, pour le président de la collectivité, d'élaborer, pour la durée de l'exercice de ses fonctions, un **programme-cadre de coopération régionale** précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L. 3441-2. Cf. II.A. 1 de ce guide sur le cadre légal de la coopération.



L'ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles-Guyane, placé sous l'autorité conjointe du MEAE et du ministre des Outre-Mer, a pour tâche d'aider à l'insertion régionale des collectivités françaises des Amériques. Il accompagne les initiatives des collectivités françaises des Amériques et facilite la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane (article R. 4433-32). L'ambassadeur organise et préside en particulier la conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane (CCRAG) instituée par l'article L. 4433-4-7, et qui constitue l'instance de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane. Elle se réunit au moins une fois par an en vue de coordonner les politiques menées par les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, d'une part, et l'État, d'autre part.



CONTACT

Ambassadeur délégué à la coopération régionale Antilles Guyane
jean-bernard.nilam@diplomatie.gouv.fr
jean-bernard.nilam@outre-mer.gouv.fr

La CCRAAG est composée de représentants de l'État (ministres, préfets et ambassadeurs), du conseil général et du conseil régional de Guadeloupe, de l'assemblée de Guyane, de l'assemblée et du conseil exécutif de Martinique (L. 4433-4-7). Des représentants du conseil territorial de Saint-Barthélemy et du conseil territorial de Saint-Martin participent également aux travaux de cette instance de concertation (LO. 6251-17-1 et LO. 6351-17-1).

La conférence est informée des politiques et des programmes de coopération conduits par l'État et par les collectivités territoriales. Elle examine les actions permettant de coordonner ces politiques et ces programmes.

Étape 2 : choisir une thématique

Le choix du thème de coopération reflète les centres d'intérêt de la collectivité territoriale et **se porte en général sur un sujet faisant écho à l'action de la collectivité, à ses caractéristiques** (commune importante ou moyenne ; touristique, du littoral, patrimoniale ; région agricole...) **et à ses compétences** (inclusion sociale, attractivité économique pour les régions, organisation des services public etc.), d'autant plus que la coopération est un échange d'expériences qui doit bénéficier à l'ensemble des acteurs concernés et engendrer des retombées positives tant pour la collectivité territoriale française que pour son partenaire étranger.

Le guide opérationnel de la coopération décentralisée (partie III, page 40 et suivantes) propose à la réflexion des élus et de leurs équipes une vaste palette de thématiques possibles et de contacts permettant d'affiner l'analyse et de s'appuyer sur la compétence de spécialistes.

Les collectivités territoriales sont invitées à inscrire leurs projets dans la grille d'analyse transversale que constituent **les 17 Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations unies** : il est désormais universellement admis que l'implication des autorités locales, c'est-à-dire la « territorialisation des ODD », est indispensable pour en assurer la mise en œuvre effective. Les ODD sont source d'inspiration au moment du choix des projets à mener à l'international ; ces derniers aident les élus et leurs équipes à mieux en comprendre les enjeux et les modes d'action et ainsi, facilitent, en miroir, la mise en œuvre de ces objectifs par la collectivité française elle-même.

Étape 3 : choisir un partenaire de coopération

Le choix d'un pays dans lequel on va rechercher une collectivité partenaire obéit à des critères variés : existence d'une importante diaspora de ce pays dans la collectivité, recherche de relations économiques, liens historiques, etc.

Une majorité des coopérations décentralisées menées par les collectivités ultramarines des Amériques ont pour partenaires des collectivités territoriales haïtiennes. D'ailleurs, la présidence du groupe pays Haïti, à Cités Unies France, a été confiée en 2020 à la communauté d'agglomération Cap Nord Martinique. Le groupe pays Haïti réunit les collectivités territoriales françaises qui coopèrent avec des collectivités territoriales haïtiennes.



Lien utile : <https://cites-unies-france.org>

EXEMPLE

La Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) met en œuvre un projet de développement des énergies renouvelables à travers l'extension du parc de lampadaires photovoltaïques des collectivités de la Communauté des municipalités de la Région des Palmes et le renforcement institutionnel et technique de l'intercommunalité. Budget : 415 000 € dont

300 000 € de FICOL ».

Commune du Prêcheur : dans le cadre d'un accord de coopération décentralisée entre, la Commune du Prêcheur et de Thiotte en Haïti, l'Office de l'Eau de la Martinique pilote le projet d'amélioration de l'accès à l'eau et le renforcement de la gouvernance locale. Il s'agit de réhabiliter le système d'adduction en eau potable, déployer le réseau de distribution, former les acteurs locaux pour une autogestion du système, et élaborer un schéma de gestion de la ressource en eau. Ce programme est soutenu par l'AFD, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), CAP Nord la commune du Prêcheur et mis en œuvre par ACTED Haïti avec l'aide de la DINEPA (Direction nationale de l'eau d'Haïti). Budget : 550 099 € dont 384 981 € de subvention FICOL (AFD).



Plus d'informations : <https://www.acted.org>

Il existe, dans la région comme en-dehors, d'autres pays avec lesquels la coopération peut utilement se développer.

EXEMPLE

Depuis 1996, la ville du Lamentin (Guadeloupe) conduit une coopération décentralisée avec Santiago de Cuba, concrétisée par un programme d'échanges de savoir, de savoir-faire, d'expériences et de pratiques dans divers domaines : culture, éducation, risques majeurs, environnement, santé, sport, francophonie, etc.

EXEMPLE

La communauté d'agglomération de l'espace Sud Martinique mène un projet « *L'éco exemplarité comme trait d'union* » avec les élus du littoral du Bénin en Afrique. Ce projet a été retenu par le MEAE en 2020 au titre de l'appel à projets jeunesse VI et bénéficie d'un cofinancement de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

La DAECT assure le lien avec les ambassades de France, qui comprennent un service de coopération et d'action culturelle (SCAC) où un responsable suit la coopération décentralisée. Les ambassades ont **une connaissance de terrain des collectivités territoriales étrangères et de l'intérêt que celles-ci manifestent pour coopérer avec des collectivités françaises**. Leurs contacts peuvent être obtenus via la DAECT ; certains contacts sont aussi mentionnés dans le **Guide opérationnel de la coopération décentralisée**.

Étape 4 : monter le projet

Tous les **RRMA** organisent des **formations à l'action internationale**. Il est possible de retrouver sur leur site internet respectif les dates de formations réalisées par les RRMA eux-mêmes ou celles qui sont réalisées en région par des partenaires. Basé **en Guadeloupe**, le réseau régional multi acteurs Karib Horizon organise des formations pour les porteurs de projets issus des collectivités françaises des Amériques. Celles-ci peuvent aussi s'inscrire aux formations dispensées par des RRMA de l'Hexagone.

La formation des responsables et agents spécialisés dans les relations internationales et/ou européennes rentre dans les compétences statutaires du **Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**. L'INSET de Nancy organise en 2020 plusieurs séries de webinaires dédiés notamment

à la sécurisation juridique de l'action internationale des collectivités territoriales (« Modalités de gestion financière et administrative de l'action internationale des CT »), et à la valorisation de l'expertise territoriale à l'international. Ces offres se complètent de modules de formation en présentiel.



Plus d'informations : www.cnfpt.fr

L'Association des responsables des relations internationales et de la coopération décentralisée (**ARRICOD**) contribue à la mise en commun des expériences au sein de cette profession.



Plus d'informations : www.arricod.fr

Cités Unies France (CUF), avec le soutien de l'AFD et du MEAE, a mis en place le dispositif d'appui aux collectivités locales (DCOL), afin de leur apporter **l'ingénierie nécessaire pour leur permettre de pérenniser, amplifier et légitimer leur engagement dans l'action internationale.**

Cet appui prend la forme de **mise à disposition d'une expertise externe**, via un consultant, que le dispositif prend en partie en charge à hauteur de 80% si la collectivité est adhérente à CUF et à 50% si la collectivité n'est pas adhérente. Ce dispositif est donc un appui technique pour les aider **à élaborer une stratégie à l'international ou monter et structurer des projets.** Il vise à renforcer la qualité des démarches et des projets des collectivités liés à l'international par un soutien à l'ingénierie, il ne s'agit en aucun cas d'un fond de financement de projet.

Étape 5 : avoir un plan de financement et de ressources humaine solide

L'action de coopération extérieure suppose d'y affecter un budget et des ressources humaines. Avant de se lancer dans une action de coopération extérieure, la collectivité territoriale doit s'assurer qu'elle en a les moyens, tant humains (compétences précises et temps disponible) que financiers. Il en va de même pour le partenaire étranger qui peut valoriser en euros sa contribution par l'affectation de personnels et/ou de matériel. Les subventions tant françaises qu'européennes ou internationales ne peuvent venir qu'en complément des engagements des collectivités. Elles ne peuvent financer la totalité de l'action de coopération extérieure.

La question des financements et cofinancements fait l'objet de la section B/, ci-dessous.

Étape 6 : associer les citoyens par la communication

La communication sur les projets de coopération décentralisée est essentielle car elle permet d'expliquer aux citoyens les grandes lignes du projet, les raisons du choix de la thématique et du partenaire ; d'associer les citoyens au déroulement du projet lui-même (manifestations culturelles, campagnes de sensibilisation...) et de développer la connaissance mutuelle et l'amitié avec la collectivité partenaire ; de diffuser les enseignements et les acquis procurés par le projet, en particulier pour des projets novateurs ; enfin, de mettre en valeur l'expertise et les compétences de la collectivité, de ses élus, de ses agents, sur le sujet traité.

La communication du projet peut revêtir différentes formes, par exemple, des articles, interviews ou reportages diffusés dans les supports traditionnels de la collectivité (site internet, magazine de la collectivité, réseaux sociaux, radio ou télévision locales) ; la création de mini-sites et de comptes dédiés au partenariat sur les réseaux sociaux ; l'organisation d'événements dédiés à la coopération internationale du territoire ou à un projet spécifique...

B) Le financement des projets de coopération

1. Le financement par la collectivité territoriale

Les sommes concernées peuvent provenir du **budget général** de la collectivité mais aussi, depuis 2005, de **financements innovants dits aussi « 1% »**. Il s'agit de procédures permettant de financer sur une ressource particulière (redevance ou taxe perçue sur les usagers d'un service public à assise territoriale) et d'affecter jusqu'à 1% de ce produit à des actions de coopération internationale du même secteur. Les secteurs concernés sont l'eau et l'assainissement, l'énergie (pour des projets d'énergie propre et d'un coût abordable), la gestion des déchets.

De nombreux outils disponibles et conseils personnalisés sont accessibles via les associations [Programme Solidarité Eau](#), [AMORCE](#) et [Électriciens sans frontières](#).

Les collectivités territoriales peuvent compléter leur financement propre par des aides et cofinancements de diverses sources. Ils permettent de réaliser des opérations d'une ampleur et d'une qualité qui ne pourraient être atteints avec les seuls fonds propres des collectivités territoriales.

Ils constituent en outre une garantie de sérieux aux yeux des partenaires français ou étrangers. Par l'intérêt et le soutien que manifeste le bailleur, il renforce l'autorité et l'impact du projet.

2. Les appels à projets de la DAECT

Le MEAE soutient financièrement la coopération décentralisée. La DAECT constitue la source de cofinancement la plus facile à utiliser. Elle publie des appels à projets sur [France diplomatie](#). Toutes les collectivités françaises des Amériques peuvent y candidater. Le taux maximum de subvention varie selon la richesse du pays partenaire : 50% pour les pays éligibles à l'aide publique au développement selon la liste du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (comme le Suriname ou la Dominique), 70% pour les pays les moins avancés (Haïti est le seul pays d'Amérique à entrer dans ce cadre), 30% pour les autres pays (Canada par exemple). Sur le même site Internet du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères figure une bourse du partenariat qui permet aux collectivités territoriales françaises et étrangères de trouver des partenaires pour leurs projets de coopération.

Parmi les appels à projets qui seront lancé en 2021, les suivants peuvent particulièrement intéresser les collectivités françaises des Amériques :



appel à projets généraliste annuel ;



appel à projets « Sport et coopération décentralisée » ;



appel à projets « Jeunesse VII » ;



appel à projets franco-sénégalais ;



appel à projets Franco-mexicain ;



Fonds franco-québécois pour la coopération décentralisée.

EXEMPLE :

Dans le cadre de l'appel à projets France Mexique, la DAECT et le ministère des Relations extérieures du Mexique ont décidé en 2020 de cofinancer un projet de coopération décentralisée de la communauté d'agglomération du pays Nord Martinique avec la Mairie de San Cristóbal de Las Casas relatif à l'agriculture durable, l'habitat résilient et le tourisme durable.

Sur le site [France Diplomatie](#), les porteurs de projets trouvent un « kit » leur permettant de se référer aux éléments essentiels pour poser leur candidature, par procédure entièrement numérique. Y figurent notamment le règlement de l'AAP, les dates limites pour les candidatures, un guide pratique pour le dépôt des projets.

La DAECT n'a **pas de seuil-plancher** pour soutenir financièrement les projets qu'elle sélectionne. Sa vocation est de **permettre à toute collectivité territoriale française, quelle que soit sa taille, son expérience et son histoire** de tisser des liens à l'international et de coopérer avec des collectivités étrangères, contribuant ainsi à **l'éducation des citoyens à la coopération et à la solidarité internationale, ainsi qu'à l'internationalisation des territoires**.

Pour toute question, les collectivités territoriales peuvent consulter le chargé de mission à la DAECT, responsable des outre-mer ou le secrétariat.



CONTACT

Guillaume Lagrée
Chargé de mission et responsable des outre-mer
Guillaume.lagree@diplomatie.gouv.fr

3. La facilité de financement des collectivités territoriales (FICOL) de l'Agence française de développement (AFD)

L'Agence française de développement (AFD), opérateur pivot du dispositif français d'aide publique au développement accompagne les collectivités françaises d'Amérique dans leur action internationale pour démultiplier les réponses aux besoins d'expertise de ses interlocuteurs du Sud.

Depuis 2014, l'AFD finance des projets de développement identifiés et mis en œuvre par des collectivités territoriales françaises dans le cadre de leurs partenariats internationaux à travers un instrument principal : la Facilité d'investissement des collectivités territoriales (FICOL).

Au service des Objectifs de développement durable (ODD), la FICOL s'inscrit dans le cadre des engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique et des orientations de la politique française de développement et de solidarité internationale. Elle s'appuie également sur les priorités stratégiques et sectorielles déclinées dans la [première stratégie régionale Océan Atlantique de l'AFD qui couvre la période 2019-2023](#). À terme, les collectivités ultramarines pourraient bénéficier d'une enveloppe dédiée aux projets d'insertion régionale.

Au siège de l'AFD, une interlocutrice est dédiée à l'appui des projets de coopération décentralisée des collectivités françaises d'Amérique, en lien étroit avec les représentations locales de l'AFD. Elle assure l'instruction et le suivi des projets financés au titre de la FICOL.



CONTACT

Gaëlle Narayanassamy
narayanassamyg@afd.fr

Complémentaire des outils financiers de la DAECT, la FICOL s'adresse à toute collectivité française d'Amérique désirant mener un projet de coopération décentralisée d'ampleur, dans les États où l'AFD est autorisée à intervenir. La subvention de l'AFD peut couvrir jusqu'à 70% du montant total du projet et est comprise entre 200 000 euros et 1,5 million d'euros. Il s'agit d'un financement plurianuel limité à 3 ans. Les dates de dépôt des candidatures sont publiées sur le [site de l'AFD](#) une à trois fois par an. Les collectivités peuvent s'appuyer sur un [guide méthodologique](#) pour préparer leur demande.

En outre, il existe depuis 2019 un nouvel instrument, la « FICOL programme », qui à l'instar de la FICOL projet, poursuit un objectif global de renforcement des autorités locales du Sud. Centrée sur une thématique clairement définie et au cœur de l'expertise territoriale de la collectivité, elle s'adresse aux collectivités ayant déjà bénéficié d'un financement FICOL-projet et peut être mise en œuvre dans un ou plusieurs territoires. Le montant de la subvention est compris entre 600 000 euros et 1,5 million d'euros.

4. Financement et coordination de la coopération régionale

La LOOM prévoit que la coopération régionale vise à favoriser l'insertion des territoires français dans leur environnement régional (articles R. 4433-29 à R. 4433-32).

La coopération régionale est essentiellement financée par le **Fonds européen de développement régional (FEDER)**. Celui-ci est géré par la collectivité territoriale de Guyane pour le programme opérationnel pour la coopération territoriale européenne d'Amazonie (<http://europe-guyane.fr/pcia>) et le conseil régional de Guadeloupe pour le FEDER Caraïbes (<http://www.interreg-caraibes.fr>). Saint-Martin bénéficie du FEDER Saint Martin géré par le préfet délégué pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Saint-Pierre et Miquelon bénéficie du FEDER géré par la collectivité en tant que pays et territoire d'outre-mer de l'Union européenne. Il faut noter que Saint-Martin est la seule collectivité territoriale française relevant de l'article 74 de la Constitution à demeurer une région ultrapériphérique de l'Union européenne bénéficiant du FEDER.

EXEMPLE

Le projet Cariforts, porté par le conseil départemental de Guadeloupe, est financé à 75% par le programme INTERREG Caraïbes. Il permet de mettre en réseau les forts de la Caraïbe, dans une première phase entre Guadeloupe, Martinique, Cuba, Porto Rico, Saint Eustache, Saint Kitts et Nevis, Antigua et Barbuda, afin de créer une route touristique et culturelle caribéenne autour des forts.

Un même projet peut être financé en même temps par le FED et le FEDER.

EXEMPLE

Le projet de construction du nouveau bac amphidrome sur le Maroni- La Gabrielle 2 permettra de relier la Guyane au Suriname. Il répond à l'amélioration de l'offre de transports en zone transfrontalière et permettra ainsi une meilleure circulation des biens et des personnes. Ce bac de plus grande capacité sur le Maroni a pour objectif d'absorber l'augmentation effective et à venir de la

grande capacité sur le Maroni a pour objectif d'absorber l'augmentation effective et à venir de la demande notamment en matière touristique. Ce projet s'accompagne également d'un aménagement des berges afin d'accueillir ce nouvel équipement. L'outil principal de financement de cette coopération régionale est le FEDER pour la coopération territoriale européenne (CTE). Il est géré par la collectivité territoriale de Guyane, chef de file du projet. Cet investissement a bénéficié du Programme interreg Amazonie. Un coût total de 5 millions d'euros dont 3 500 000 euros de FEDER-CTE et 625 000 euros de FED.

Au niveau national, des **fonds de coopération régionale (FCR)** ont été créés. Les articles L. 4433-4-6, L. 7153-7 et L. 7253-7 du CGCT disposent que les FCR institués respectivement pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique sont alimentés par les crédits de l'État et peuvent recevoir des dotations du département, de la région, de toute autre collectivité publique et de tout organisme public. Ils sont gérés par les préfets de Guyane, Guadeloupe et Martinique, et peuvent financer des actions de coopération régionale et de coopération décentralisée.

Annexes

- Circulaire conjointe du MEAE et du MOM du 3 mai 2017 relative aux compétences exercées par les COM 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
- Circulaire conjointe des ministres de l'Intérieur et de l'Europe et des Affaires étrangères du 24 mai 2018 relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle

Paris, le - 3 MAI 2017

Le Ministre des Affaires étrangères et du développement international
La Ministre des outre-mer

à

Messieurs les préfets de la Guyane, de la Martinique, de Guadeloupe, de La Réunion, et de
Mayotte

Mesdames et Messieurs les chefs de poste diplomatiques et consulaires

Madame l'Ambassadrice, déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane

Monsieur l'Ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien

Objet : 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.

Référence : Circulaire conjointe du 19 mars 2012 sur les compétences exercées par les collectivités territoriales en matière internationale

La présente circulaire a pour objet de vous rappeler et d'actualiser les règles fixées par le code général des collectivités territoriales en matière d'action internationale des collectivités territoriales d'outre-mer. Celles-ci visent à renforcer leurs relations avec les pays voisins et les organisations régionales en valorisant leur potentiel économique, culturel, scientifique et technique, contribuant ainsi au rayonnement de la France dans ces régions. Cette intégration dans l'environnement régional implique des relations suivies qui peuvent prendre des formes variées.

Il convient, cependant, de rappeler que les nouvelles possibilités d'action offertes aux collectivités d'outre-mer se doivent d'être exercées dans le respect des exigences de la Constitution et du droit international public.

Il résulte de ces exigences qu'il appartient à l'Etat de conduire la politique extérieure de la France et de conclure des accords internationaux avec d'autres sujets de droit international. Seules des entités jouissant en droit international de la personnalité morale, tels que les Etats et les organisations internationales, peuvent en effet conclure de tels accords. Ainsi, les engagements

que peuvent souscrire les collectivités auprès d'autres Etats ou d'une organisation internationale, après y avoir été autorisées par un représentant de l'Etat et avoir été munies de pouvoirs de signature, doivent être regardés comme des accords internationaux conclus au nom de l'Etat.

Les autres engagements souscrits par des collectivités territoriales (engagements conclus avec des entités qui ne sont ni des Etats ni des organisations internationales ou conclus sans autorisation de l'Etat ni pouvoirs) relèvent d'une catégorie différente et ne peuvent être regardés comme de véritables accords internationaux. Ils requièrent une autorisation du représentant de l'Etat pour leur signature mais pas la délivrance de pouvoirs.

Ainsi, la précédente circulaire du 19 mars 2012 reste valable mais doit être précisée pour certains points à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

Le champ d'application de cette loi est celui des collectivités territoriales d'outre mer régies par l'article 73 de la Constitution, à l'exception de son article premier qui concerne l'ensemble des collectivités de l'hexagone ou ultramarines.

Contrairement à la circulaire de 2012, la présente circulaire ne traite par conséquent que de ces collectivités régies par l'article 73 : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

Le Livre blanc « Diplomatie et territoires », adopté par la Commission nationale de la coopération décentralisée le 23 novembre 2016, octroie une place toute particulière aux collectivités ultramarines dans la politique française de coopération décentralisée.

Les collectivités territoriales d'outre-mer ont donc un rôle actif à jouer, en coordination avec les services de l'Etat (préfectures et ambassades), qui assurent la cohérence de la politique de la France dans la zone. En effet, la compétence en matière d'action internationale au niveau local est répartie entre plusieurs acteurs :

- le préfet, représentant de l'Etat ;
- les chefs de postes diplomatiques et consulaires dans les pays voisins de ces collectivités territoriales d'outre-mer ;
- les ambassadeurs, délégués à la coopération régionale, institués par l'article 15 du décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, (articles R. 4433-29 à R. 4433-32 et articles R. 4433-33 à R. 4433-36 du CGCT). Ils ont pour mission de faciliter la coordination des actions de l'Etat et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale et de développer les actions internationales de ces dernières, en pleine cohérence avec les orientations de l'action diplomatique de l'Etat. Ils peuvent, en tant que de besoin, accompagner les collectivités territoriales d'outre-mer dans leurs démarches auprès des autorités de la République. Ils exercent leurs missions en association avec le ministère des outre-mer et en liaison avec les directions concernées du ministère des Affaires étrangères et du développement international ;
- les exécutifs des collectivités : selon les cas, le président du conseil départemental, le président du conseil régional ou le président de la collectivité territoriale unique.,

Il vous appartient de veiller à la cohérence entre les actions menées par l'Etat et les initiatives que les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent prendre vis-à-vis de partenaires étrangers et de vous informer mutuellement à cet effet. Ensemble, vous êtes appelés à jouer un rôle essentiel dans

la concertation avec les collectivités territoriales, que vous pouvez utilement conseiller pour la réalisation de leurs projets.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales distinguent plusieurs cas de figure s'agissant de la participation des collectivités territoriales d'outre-mer à l'action internationale de la France dans le cadre régional.

Conformément à la Constitution, la langue de négociation et de conclusion des accords est impérativement le français. A cet égard, les accords et conventions doivent être négociés en français par les collectivités territoriales et aboutir à l'établissement d'une version française faisant foi au même titre que les autres versions linguistiques le cas échéant. Il vous est demandé de veiller scrupuleusement au respect de cette règle en vous référant à la circulaire du Premier Ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux. C'est également dans cette circulaire que vous trouverez un certain nombre d'autres prescriptions qu'il vous revient de respecter.

1 - Pouvoir de proposition en matière de négociation d'accords

L'article 52 de la Constitution dispose : *« 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 ».*

L'article L 1115-5 du code général des collectivités territoriales (ci-après le « CGCT ») dispose : *« Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région ».*

L'interdiction mentionnée au premier alinéa ne s'applique pas aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat lorsqu'elles entrent dans l'un des cas suivants :

- 1° La convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ;
- 2° La convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ;
- 3° La convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'Etat. »

A cet égard, la loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional a, par son article 1^{er}, modifié l'article L 1115-5 du code général des collectivités territoriales en ce qu'elle a précisé et étendu les dérogations possibles au principe général d'interdiction selon lequel une collectivité territoriale ne peut conclure de conventions avec un ou des Etats étrangers.

En d'autres termes, il découle de cet article L 1115-5 qu'une collectivité territoriale, munies des autorisations du représentant de l'Etat, peut signer en son nom propre une convention dans le cadre strict des dérogations prévues par cet article.

Toutefois, ces conventions, comme rappelé plus haut, ne sont pas des accords internationaux à proprement parler, dans la mesure où les collectivités territoriales ou régionales ne sont pas des sujets reconnus par le droit international public. Ces instruments doivent dès lors être considérés comme des « *conventions sui generis* » dont chaque projet doit être préalablement autorisé par les autorités de la République avant toute signature. Par conséquent, tout projet de convention d'une collectivité territoriale ou régionale entrant dans le champ des dérogations de l'article L. 1115-5 du CGCT devra être intitulé « convention » et non « accord » ou encore « accord international », etc.

Il est rappelé qu'il existe toujours, en vertu de l'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales, la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure, dans le respect des engagements internationaux de la France, des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement.

A cet égard, il faut, tout d'abord, entendre par « *autorités locales étrangères* » les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Pour apprécier si l'autorité territoriale dispose bien de la faculté de passer des conventions, vous pourrez utilement consulter le ministère des Affaires étrangères et du développement international.

Ensuite, il convient de relever que la condition du respect des « *engagements internationaux de la France* » s'impose en toute hypothèse en la matière. En particulier, l'expression « *engagements internationaux* » comprend également nos engagements vis-à-vis des institutions européennes ; la France et ses territoires, notamment ceux qui constituent des régions ultra-périphériques (RUP) au regard du droit de l'Union européenne (i.e. la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion, la Martinique, Mayotte et Saint-Martin), ont une obligation de coopération loyale. Dès lors que les politiques et le droit de l'Union européenne s'appliquent, avec néanmoins la possibilité de certaines adaptations dans ces régions ultrapériphériques, il serait particulièrement préjudiciable que des engagements conventionnels locaux traduisent une action contraire au droit européen, aux orientations ou aux objectifs arrêtés au niveau de l'Union.

Par ailleurs, pour fixer les orientations générales d'une future coopération, les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent être également amenées à signer en leur nom propre des déclarations d'intention avec ces mêmes autorités locales étrangères. Si les déclarations d'intention ne constituent pas d'instruments juridiquement contraignants, il convient néanmoins de prendre toutes les précautions susmentionnées, afin d'assurer la cohérence de l'action extérieure de la France.

Enfin, dans le cadre du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat veille à faire respecter le cadre légal rappelé par 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.

Il transmet pour information les conventions de coopération décentralisée au ministère des outre-mer et au ministère des Affaires étrangères et du développement international.

1.1. Principes encadrant l'ouverture d'une négociation

En vertu des articles L. 3441-2, L. 4433-4-1, L.7153-2 et L.7253-2 du code général des collectivités territoriales, les assemblées délibérantes peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et des états ou territoires voisins, ou avec des organisations régionales des zones correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.

La loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional étend le champ géographique de la coopération pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

Il convient de relever que la décision d'ouvrir la négociation d'une convention constitue un acte de politique étrangère engageant la France. C'est pourquoi il est obligatoire de communiquer au ministère des Affaires étrangères et du développement international toute proposition en ce sens, selon les modalités définies au point 1.2. de la présente circulaire. En effet, seul ce ministère dispose d'une connaissance d'ensemble des relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle proposition.

1.2. Procédure

Le président de l'assemblée délibérante fait part au préfet de son souhait d'ouvrir une négociation en vue de la conclusion d'une convention en matière de coopération régionale. Le préfet informe le ministère des outre-mer de cette proposition et lui signale le contexte et l'objectif poursuivi par cette négociation. Il en informe parallèlement l'ambassadeur délégué à la coopération régionale de la zone, qui transmet cette proposition au ministère des Affaires étrangères et du développement international pour examen. Il convient de signaler que cet examen approfondi peut nécessiter un délai de l'ordre de deux mois.

Le ministère des Affaires étrangères et du développement international fait part à l'ambassadeur délégué et au ministère des outre-mer de sa décision. Le Préfet est chargé d'en informer le président de l'assemblée délibérante.

2 - Pouvoir de négociation et de signature de déclarations d'intention ou d'accords entre le Gouvernement de la République française et un ou plusieurs États

Les déclarations d'intention

Pour fixer les orientations générales d'une future coopération avec un Etat voisin, les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent être également amenées à signer des déclarations d'intention au nom du Gouvernement de la République française, après autorisation des autorités compétentes, à savoir le ministère des Affaires étrangères et du développement international, ou en leur nom, dans la limite de leurs compétences. Au regard du droit international, les déclarations d'intention sont juridiquement non contraignantes. A cette fin, la terminologie contraignante propre aux accords internationaux doit être proscrite. Néanmoins, la portée politique de telles déclarations doit conduire à associer le ministère des outre-mer et le ministère des affaires étrangères et du développement international au moment de la négociation et de la rédaction. A cette fin, vous informerez l'ambassadeur délégué, le ministère des outre-mer et le ministère des Affaires

étrangères et du développement international des projets de déclarations d'intention en cours de négociation, qui vous apporteront l'appui nécessaire en ce qui concerne les règles de rédaction de déclarations d'intention.

2.1. Les différents types d'accords

Par accord ou traité, il faut entendre tout engagement international juridiquement contraignant signé par un représentant de l'Etat ou d'une collectivité territoriale d'outre-mer, dûment muni de pouvoirs, au nom du gouvernement de la République française, et une autorité étatique étrangère, au nom de son gouvernement.

Lorsqu'un accord complète ou modifie un accord existant, il peut être appelé « protocole additionnel », « protocole modifiant l'accord » ou, à la rigueur, « avenant ».

Il vous est rappelé que la circulaire du Premier Ministre du 30 mai 1997¹ relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux proscrit la signature de « memorandum d'accord » (« *Memorandum of Understanding* » – « MoU ») ou « protocole d'accord ». Le MoU ou protocole d'accord n'est pas reconnu par la France, car cet instrument non contraignant se heurte à la conception française des accords internationaux. Tout engagement souscrit au nom du Gouvernement français, quelle que soit sa dénomination particulière, est considéré comme constituant un accord international créant des obligations juridiques certaines à l'égard de la France. Or la réciprocité n'est pas avérée, notamment dans de nombreux pays anglo-saxons, où le MoU ou « protocole d'accord », bien que souscrit de bonne foi, n'est pas pour autant considéré comme liant juridiquement ses signataires. Dans ce cas de figure, il conviendra ainsi d'orienter nos partenaires étrangers soit vers un instrument juridiquement contraignant reconnu par la France (accord intergouvernemental ou, dans certains cas, arrangement administratif) ou, si les signataires souhaitent se limiter à des engagements de nature politique, vers une déclaration d'intention.

Par ailleurs, il vous importe d'être vigilant sur un autre type de texte qui est susceptible d'être négocié et signé par les collectivités territoriales d'outre-mer et qui relève d'un régime particulier.

Les arrangements administratifs

La pratique internationale admet également la conclusion d'« arrangements administratifs », conclus par les ministres dans leur champ de compétence avec leurs homologues étrangers. Il convient de ne recourir localement à ces instruments que dans des circonstances particulières notamment pour préciser un accord existant ou pour organiser une coopération administrative de portée limitée. Il ne peut donc être fait usage de la technique de l'arrangement lorsque son objet relève du champ d'attribution de plusieurs ministres. Les arrangements administratifs ne doivent par ailleurs contenir aucun engagement d'ordre financier ou législatif qui les ferait entrer dans le champ de l'article 53 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°96-373 du 9 avril 1996 a considéré qu'il s'agissait *"d'accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux"*.

La procédure de négociation, de conclusion et de signature des arrangements administratifs est la même que celle applicable aux « accords ou traités », telle que décrite aux points 2-2 et 2-3, la principale différence tenant à l'absence de délivrance de pouvoirs de signature. Si le ministre ne signe pas lui-même, il doit délivrer une autorisation expresse à la personne, placée sous son autorité hiérarchique, qu'il désigne à cet effet. Vous veillerez, entre autres, à ce que les recteurs

¹ Circulaire disponible sur www.legifrance.gouv.fr

d'académie, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les chefs des services déconcentrés de l'Etat sollicitent l'autorisation ministérielle préalable indispensable à la signature des arrangements administratifs.

Dans ce cadre, le ministère des affaires étrangères est informé, via le préfet et l'ambassadeur délégué, de l'intention du président du conseil territorial de négocier un arrangement administratif. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à cette négociation. Il peut aussi demander à participer à la négociation au sein de la délégation de la collectivité.

Le ministre concerné peut remettre au président du conseil territorial l'autorisation lui permettant de signer les arrangements administratifs au nom de la République. Ces arrangements administratifs sont ensuite soumis à la délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Ils entrent en vigueur à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de leur transmission au représentant de l'Etat.

2.2. Procédure

La négociation et la signature des accords internationaux doivent se faire dans le respect des engagements internationaux de la France, y compris ceux souscrits dans le cadre de l'Union européenne, mais aussi de la Constitution et des principes de valeur constitutionnelle.

L'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité, et à ce titre, il est chargé à la fois de la mise en œuvre, dans ce pays, de la politique extérieure de la France et de veiller à ce que les initiatives des collectivités territoriales d'outre-mer respectent la cohérence de cette politique.

De même, le préfet est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la collectivité. Il lui appartient de veiller à la légalité des actions extérieures entreprises dans ce domaine par les représentants de la collectivité et de faire ainsi respecter les engagements internationaux de la France et les orientations de la politique étrangère de la France.

La rédaction et la présentation de l'ensemble des accords visés au 2.1. de la présente circulaire doivent être conformes aux règles rappelées par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux.

Les procédures étant distinctes selon que l'objet de l'accord international relève des compétences de l'Etat, des compétences des collectivités territoriales d'outre-mer ou des deux à la fois, il appartient au ministère des outre-mer, au moment de l'ouverture d'une négociation, de le déterminer et d'en informer les acteurs concernés.

a/ En vertu des articles L. 3441-3, L. 4433-4-2, L. 7153-3 (Guyane) et L. 7253-3 (Martinique) du code général des collectivités territoriales, dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président de l'assemblée délibérante pour négocier et signer des accords avec les Etats ou territoires voisins ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, a précisé que dans ce cas, « *lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils*

généraux ou régionaux agissent comme représentants de l'Etat et au nom de la République française. Ils doivent, dans l'exécution de leur mandat, mettre en œuvre les instructions qui leur sont données par les autorités de la République compétentes. 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 ; elles peuvent retirer à tout moment les pouvoirs ainsi confiés ».

Lorsqu'ils n'ont pas reçu de pouvoir pour négocier ou signer des accords, les exécutifs ou leurs représentants peuvent être associés ou participer, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.

b/ En vertu des articles L 3441-4, L 4433-4-3, L. 7153-4 (Guyane), L. 7253-4 (Martinique), du code général des collectivités territoriales, dans les domaines de compétence des collectivités territoriales d'outre-mer, les assemblées délibérantes peuvent par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier des accords internationaux avec un ou plusieurs Etats ou territoires de la Caraïbe, les Etats ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les Etats ou territoires situés au voisinage de la Guyane, les Etats ou territoires de la Caraïbe ou les Etats ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe, les Etats ou territoires de l'océan indien, ou les Etats et territoires des continents voisins de l'océan Indien, les Etats de l'Atlantique Nord, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.

La délibération proposant la négociation d'un accord doit être transmise au préfet. Celui-ci la communique à l'ambassadeur délégué qui en informe le ministère des Affaires étrangères et du développement international ainsi que le ministère des outre-mer.

Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République délivrent un mandat de négociation au président de l'assemblée en vue de la conclusion d'un engagement international. Le mandat fixe les positions que celui-ci devra soutenir durant la négociation. Les autorités de la République, notamment le préfet ou l'ambassadeur délégué, sont, à leurs demandes, présentes ou représentées à la négociation.

Il importe de vous assurer qu'une information précise sur le contenu et l'évolution des discussions soit transmise tout au long de la négociation au ministère compétent selon l'objet de la négociation, ainsi qu'au ministère des Affaires étrangères et du développement international. Ceux-ci sont alors en mesure d'apporter les corrections et ajustements nécessaires. Les négociateurs en apposant leur dernier paraphe, reconnaissent la rédaction comme étant le résultat définitif de leurs discussions.

A l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à l'assemblée délibérante, pour acceptation. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international peut ensuite donner pouvoir à son président aux fins de procéder à la signature de l'accord.

c/ En vertu des articles L 3441-5 et L 4433-4-4, L.7153-5 (Guyane), L. 7253-5 (Martinique) du code général des collectivités territoriales, les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et sur des domaines de compétence des collectivités territoriales d'outre-mer sont, dans les cas où il n'est pas fait application de la faculté de délivrer pouvoir au président de l'assemblée délibérante, négociés et signés par les autorités de la République. A sa demande, le président de l'assemblée ou son représentant participe au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords. Il vous appartient de relayer cette demande

au Ministère des outre-mer et au ministère des affaires étrangères et du développement international.

2. 3. Signature des accords

Le président de l'assemblée délibérante n'est pas habilité à signer des accords négociés avec un Etat étranger sans être muni de pouvoirs de signature délivrés pour chaque accord en cause par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Que le projet d'accord négocié porte exclusivement sur des domaines de compétence des collectivités territoriales d'outre-mer, exclusivement sur des domaines de compétence de l'Etat ou à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et des collectivités territoriales d'outre-mer, il appartient aux seules autorités de la République de prendre l'initiative, si elles le souhaitent, de délivrer des pouvoirs de signature au président.

La délivrance de pouvoirs de signature au président de l'assemblée délibérante est soumise aux conditions d'usage : ils ne sont délivrés par le ministre des affaires étrangères et du développement international qu'après avis favorable émis, au regard du texte du projet d'accord, par les services compétents au fond et par la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du développement international et des éventuels autres ministères intéressés.

Comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000, la signature des représentants de la collectivité territoriale d'outre-mer est toujours apposée « pour le gouvernement de la République française » et en aucun cas pour la collectivité territoriale française d'outre-mer. En effet, lorsqu'il négocie et signe des accords avec des Etats étrangers, le président de l'assemblée délibérante de la collectivité agit comme représentant de l'Etat et non comme représentant de l'assemblée qu'il préside.

En conséquence, si le président de l'assemblée délibérante ne s'est pas vu délivrer les pouvoirs pour signer un accord négocié avec un Etat étranger situé dans l'environnement de la collectivité territoriale d'outre-mer, il ne peut apposer sa signature ni au nom de l'Etat, ni au nom de sa collectivité.

3 - Consultation des assemblées délibérantes

3 .1. Consultation de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte

Vous voudrez bien noter que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte sont consultées sur certains **projets d'accords** internationaux, avant même leur signature.

a/ Sur certains projets d'accord internationaux

En vertu de l'article L 4433-15 du code général des collectivités territoriales, les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion et le conseil départemental de Mayotte, **sont saisis** pour avis de tout **projet d'accord** international, avant sa signature, portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée. La lettre de saisine des conseils régionaux ou du conseil général de Mayotte doit définir dans quel délai les conseils doivent rendre leur avis. Sauf cas d'urgence, le délai de deux mois semble raisonnable. Au-delà du délai défini dans la lettre de saisine, l'avis est réputé acquis.

En outre, en vertu de l'article L 4433-4 du code général des collectivités territoriales et des articles L. 7153-1 (Guyane) et L. 7253-1 (Martinique), les conseils régionaux de Guadeloupe, et de La Réunion, les conseils territoriaux de Martinique, de Guyane et le Conseil départemental de Mayotte **sont saisis** pour avis de tout projet d'accord international, avant sa signature, concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les Etats de la mer Caraïbe, les Etats voisins de la Guyane ou les Etats de l'Océan indien. Les conseils régionaux et territoriaux ainsi que le conseil départemental de Mayotte se prononcent lors de la première réunion qui suit leur saisine. A défaut, leur avis est réputé acquis.

Le ministère des Affaires étrangères et du développement international informe le ministère des outre-mer des projets d'accord relevant des dispositions ci-dessus, afin qu'il puisse procéder aux consultations par l'intermédiaire du préfet. Si l'avis est rendu avant la signature de l'accord, le Gouvernement pourra en tenir compte.

b/ Sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux

Bien qu'aucun texte ne prévoie la consultation de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux, le Conseil d'Etat a admis que le ministère des outre-mer puisse procéder à la consultation de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée par l'objet même de l'accord. Si celle-ci ne s'est pas prononcée dans le délai d'un mois, le Gouvernement peut poursuivre la procédure de ratification ou d'approbation. L'avis rendu ne lie pas le Gouvernement.

4 - Représentation de la France au sein des organismes régionaux

En vertu de l'alinéa 3 de l'article 3441-3 et L 4433-4-2, des articles L 7153-3 (Guyane) et L. 7253-3 (Martinique) du code général des collectivités territoriales, le ministre des Affaires étrangères et du développement international peut confier au président de l'assemblée délibérante la représentation de la France au sein d'organismes régionaux dans la zone Caraïbe, de l'Atlantique Nord, au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l'Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies.

Le préfet, en liaison avec la collectivité, communique à l'ambassadeur délégué à la coopération régionale et au ministère des outre-mer les informations pertinentes à la décision de confier la représentation de la France à un élu d'une collectivité. Dans le cas où la représentation de la France est confiée à l'exécutif local la conduite de la délégation française ne peut être confiée qu'à un élu de la collectivité concernée. Lorsque le champ d'action d'une organisation régionale concerne plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer, le ministère des affaires étrangères et le ministère des outre-mer effectuent une concertation avec les collectivités afin de déterminer celle qui assurera la représentation de la France. Une démarche concertée entre les collectivités peut être adoptée pour déterminer une représentation alternée.

Dans les cas où il est fait application de cette possibilité, le ministère des affaires étrangères et du développement international munira le représentant de la France des instructions et des pouvoirs nécessaires. Les instructions fixent les positions que le représentant devra soutenir. Les pouvoirs sont un document écrit à en-tête du ministère des Affaires étrangères et du développement

international visant à justifier, vis-à-vis de l'organisation et des autres membres, de la capacité du représentant à siéger, négocier et voter au nom de l'Etat français.

Si la représentation de la France n'est pas confiée à un représentant élu de la collectivité territoriale d'outre-mer, le préfet, en lien avec le ministère des outre-mer consultera néanmoins préalablement la ou les collectivités concernées pour tenir compte de leurs intérêts propres dans l'élaboration des instructions. Pour les travaux des organisations régionales intéressant plusieurs collectivités, le ministère des outre-mer coordonne la consultation entre celles-ci afin de parvenir à une position consolidée des intérêts à défendre.

Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale, chacun pour ce qui concerne leur zone de compétence, veillent à relayer les demandes formées par les collectivités territoriales d'outre-mer en vue de leur association à l'élaboration des instructions et proposent, le cas échéant, que la délégation française soit conduite par le président de l'assemblée délibérante ou son représentant en charge des affaires internationales, européennes ou de la coopération régionale.

5 - Adhésion aux organismes régionaux

5.1. Adhésion de la France

En vertu des articles L 3441-6 et L 4433-4-5 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes régionaux dans la zone Caraïbe, dans la zone de l'Atlantique Nord, au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l'Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies.

Si la France peut adhérer à une organisation régionale selon les conditions fixées par les statuts constitutifs, elle y adhère en général au titre d'une ou plusieurs de ses collectivités territoriales d'outre-mer situées dans la région. Dans cette hypothèse, il est opportun d'assurer une concertation afin de s'accorder sur des instructions, ou pour convenir éventuellement de la désignation, à tour de rôle, des représentants de plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer à la tête de la délégation française.

5. 2. Adhésion des collectivités territoriales d'outre-mer

En vertu des articles L. 4433-4-5, L. 7153-6 et L. 7253-6 du code général des collectivités territoriales, les collectivités uniques de Guyane et de la Martinique, les régions de Guadeloupe et de la Réunion et le Département de Mayotte peuvent, avec l'accord des autorités de la République, adhérer en leur nom propre à des organismes régionaux dans la zone Caraïbe, dans la zone de l'Atlantique Nord, au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l'Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies, en qualité de membres associés ou d'observateurs. Pour se faire, les statuts ou les organes décisionnels des organismes régionaux doivent cependant prévoir que le droit d'adhésion est ouvert à des entités non étatiques ou à des territoires.

Dans les cas où il est fait application de cette possibilité, il conviendra de veiller, d'une part, au respect de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités et, d'autre part, au respect des engagements internationaux et européens de la France. A cette fin, il conviendra de préciser les modalités de participation des collectivités aux travaux des organisations, notamment lorsque les sujets abordés toucheront à la fois à des compétences relevant de l'Etat et de la

collectivité. Ces modalités de participation pourront faire l'objet d'une convention entre l'Etat et les collectivités.

Dans la pratique, la procédure d'adhésion se déroule en deux temps, d'abord en interne puis sur le plan international. La collectivité sollicite dans un premier temps l'accord des autorités de la République, à savoir le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère des outre-mer. En cas d'accord de leur part, la collectivité demande son adhésion auprès de l'organisation régionale concernée, en tant que membre associé ou observateur, selon les critères et procédures d'admission fixés par les textes constitutifs de l'organisation ou les organes décisionnels. Dans cette hypothèse, le Président de l'assemblée délibérante est l'autorité habilitée à négocier l'adhésion de sa collectivité, avec l'appui le cas échéant de l'Ambassadeur accrédité auprès de l'organisation concernée ou de l'Ambassadeur délégué à la coopération régionale de zone.

Seules les régions d'outre-mer, les collectivités uniques ou le Département de Mayotte peuvent adhérer à une organisation régionale.

Lorsque les collectivités sont membres associés ou observateurs d'une organisation régionale, elles informent régulièrement les autorités de la République des travaux en cours au sein de l'organisation, qui pourront demander à être associées à la délégation de la collectivité.

6 - Affectation d'agents des collectivités dans les missions diplomatiques

En vertu de la loi du 5 décembre 2016, les régions de Guadeloupe, de La Réunion, ainsi que les collectivités uniques de Guyane et de la Martinique et le Département de Mayotte peuvent, dans les conditions déterminées par une convention conclue avec l'Etat, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

La désignation de l'agent se fait d'un commun accord entre le représentant de la collectivité, le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère des outre-mer. Les fonctions de l'agent sont spécifiées par une lettre de mission. Celle-ci peut prévoir qu'il est également chargé d'assurer le suivi des actions de coopération régionale dans les domaines de compétence du conseil régional ou qu'il apportera son concours au travail de la mission diplomatique auprès de laquelle il est affecté. Vous apporterez au besoin le soutien dont peuvent avoir besoin les collectivités pour engager des discussions sur les modalités pratiques d'intégration des représentants des collectivités au sein du réseau diplomatique français.

Un décret sera prochainement publié pour préciser ce cadre, notamment le régime indemnitaire, les facilités de résidence et remboursements de frais, en considération des conditions d'exercice de leurs fonctions.

7 - Coordination des politiques de coopération régionale

L'Ambassadeur délégué à la coopération régionale de zone est chargé de coordonner les politiques de coopération régionale afin de permettre une meilleure insertion des collectivités territoriales d'outre-mer dans leur environnement géographique, une coordination renforcée des actions de coopération et une visibilité accrue de la diplomatie française dans la zone concernée. A ce titre, il est l'interlocuteur naturel des acteurs, publics ou privés, de la coopération régionale dans sa zone.

Il est en outre pleinement associé à la détermination des axes stratégiques et à la gestion des fonds de coopération régionale, institués en vertu de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales et chargés de contribuer à l'insertion des collectivités françaises d'outre-mer dans leur environnement géographique. Ces fonds concourent à des projets de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les pays de la région.

L'Ambassadeur délégué à la coopération régionale de zone organise une conférence de coopération régionale, instituée en vertu de l'article L. 4433-4-7 du code général des collectivités territoriales et régie par les articles R. 4433-29 à R. 4433-36 du même code, à laquelle vous êtes pleinement associés. Présidée par l'Ambassadeur délégué à la coopération régionale, cette conférence est une instance de concertation des politiques de coopération régionale, composée de représentants de l'Etat, de représentants des assemblées délibérantes et de toute autre personne ou organisme concernés par l'ordre du jour. Elle se réunit au moins une fois par an, en vue de coordonner les politiques menées par les acteurs de la coopération régionale.

Cette conférence est également chargée de diffuser l'information relative aux actions menées dans la zone géographique concernée. La conférence est informée des politiques et des programmes de coopération conduits par l'Etat et par les collectivités territoriales. Elle examine les actions permettant de coordonner ces politiques et ces programmes.

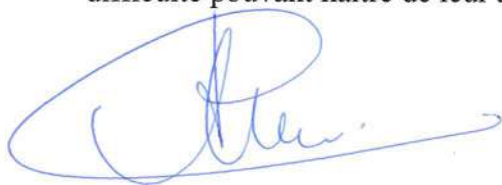
Chaque ambassadeur rédige un rapport annuel sur la coopération mise en œuvre dans sa zone, contenant également des propositions en vue de l'améliorer et la développer.

*

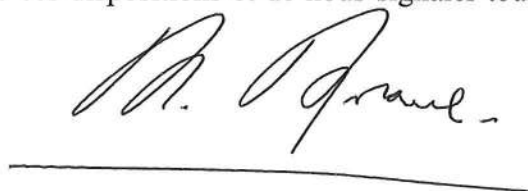
*

Il s'agit, en définitive, pour vous, à la fois d'apporter aux collectivités territoriales d'outre-mer toute l'aide dont elles peuvent avoir besoin pour exercer les compétences qui leur sont reconnues en matière internationale et de veiller à la cohérence des initiatives d'action extérieure développées par les collectivités avec les orientations de la politique étrangère de la France.

Il vous importe de veiller à la bonne mise en œuvre de ces dispositions et de nous signaler toute difficulté pouvant naître de leur application.



Ericka BAREIGTS



Jean-Marc AYRAULT



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Paris, le 24 MAI 2018

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur
Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets et hauts-commissaires

NOR : INTB1809792C

OBJET : Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle.

La présente circulaire a pour objet de vous rappeler le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales en vigueur, 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 observer dans le cadre du contrôle de légalité de ces actes en vue d'en assurer la sécurité juridique tant à l'égard des dispositions législatives et constitutionnelles que des principes dégagés par la jurisprudence.

Cette circulaire n'aborde pas les actions de coopération transfrontalière qui restent régies par l'instruction spécifique NOR/INTB0100124C 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.

Les collectivités ultramarines de l'article 73 de la Constitution, auxquelles s'appliquent les articles L. 1115-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T), ainsi que la Polynésie française, en ce qui concerne les articles L. 1115-1, L. 1115-5 à L. 1115-7 seulement (v. I et II de l'article L. 1822), sont concernées par la présente circulaire, sans préjudice des dispositions qui leur sont spécifiques, qui ont fait l'objet de la circulaire du ministère des affaires étrangères et du développement international et du ministère des outre-mer du 3 mai 2017, relative aux compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 5 décembre 2016.

La présente circulaire abroge la circulaire NOR/INTB1513713C du 2 juillet 2015 relative au rappel du cadre juridique de la coopération décentralisée et de l'action extérieure des collectivités territoriales.

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

Les lois n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (loi Thiollière) et n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ont opéré une simplification de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T, en vue d'intégrer à l'action extérieure toutes les formes d'actions internationales entreprises par les collectivités territoriales ou leurs groupements, y compris hors conventionnement.

Il ressort de cet article L. 1115-1 du C.G.C.T, qui fonde juridiquement l'action extérieure des collectivités territoriales, 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* », sous réserve des précisions qui suivent ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont plus à recourir de manière obligatoire à une convention pour mettre en œuvre des actions extérieures. L'instrument conventionnel devient une simple faculté. En effet, il est possible de conclure, « *le cas échéant, des conventions avec des autorités locales étrangères* ».

On peut cependant rappeler que tout acte des collectivités et de leurs établissements, dans le cadre de leur action extérieure, reste soumis au droit commun pour ce qui concerne l'existence d'une convention (par exemple convention obligatoire pour une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € attribuée à un organisme de droit privé, respect le cas échéant des règles en matière de commande publique...).

L'article L. 1115-1 du C.G.C.T donne une définition générale de l'action extérieure des collectivités territoriales. Aussi, le champ de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui peut être directe 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 : il peut s'agir d'aide humanitaire, d'aides ponctuelles d'urgence, d'actions de partenariat, de jumelages, de pactes et chartes d'amitié, de promotion culturelle, touristique, de recherche et de développement.

Par ailleurs, 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 C.G.C.T. Ces dispositions permettent en effet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I) 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, 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 et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

En outre, il ressort de l'article L. 1115-2 du C.G.C.T que les E.P.C.I 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 C.G.C.T, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

II - Les principes à respecter par les collectivités territoriales 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 ou un groupement ne peut 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 (articles 5, 14, 20 et 52 à 55 de la Constitution).

Cette règle emporte deux conséquences principales. D'une part, une convention conclue par une collectivité locale ne saurait porter 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.

D'autre part, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent conclure de convention avec des États étrangers. Cette limitation est en effet une garantie du respect des « conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté de l'État » (Conseil constitutionnel, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Les conventions de coopération ne peuvent être conclues qu'avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, ainsi qu'avec les entités fédérées d'un État fédéral.

Toutefois, des dérogations à ce principe d'interdiction sont prévues dans le cadre des articles L. 1115-4-2 et L. 1115-5 du C.G.C.T. Ces dispositions concernent principalement les questions frontalières et, par l'effet combiné de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016, la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Mais elles ont aussi

matière à s'appliquer dans d'autres cas limitativement indiqués au 2^{ème} alinéa de l'article L. 1115-5 du C.G.C.T, notamment lorsque « *la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'État* ». La conclusion de ces conventions est préalablement soumise à l'autorisation du représentant de l'État.

En outre, en application de l'article 2 de la Constitution, toute convention doit être rédigée en français. Cette version devra faire foi pour la partie française, ce qui doit être expressément mentionné à la fin de la convention.

L'action extérieure des collectivités territoriales reconnue par l'article L. 1115-1 du C.G.C.T doit donc s'exercer sous réserve des engagements internationaux de la France, soit les traités et accords au sens de l'article 55 de la Constitution ainsi que dans le respect de la conduite de ses relations diplomatiques. En conséquence, lorsqu'elles s'engagent dans des actions de coopération avec des autorités locales étrangères, les collectivités territoriales ne sauraient s'affranchir des engagements pris par la France.

Il convient d'insister sur le respect de cette règle fondamentale, au vu de plusieurs initiatives prises par des collectivités territoriales en direction de « partenaires territoriaux » se recommandant d'une allégeance à l'égard de structures à prétention étatique non reconnues par la France.

Il est donc rappelé que les collectivités territoriales ne peuvent se lier, par convention ou non, sous quelque forme que ce soit, à des autorités locales étrangères établies dans un cadre institutionnel non reconnu par la France.

Sont concernés par cette interdiction les accords avec des autorités locales se réclamant d'États ou de situations territoriales (annexion, sécession, etc.) non reconnus par la France ou ayant cessé de l'être, les accords avec des entités territoriales étrangères s'étant « autoproclamées » État, les entités « sécessionnistes » au sein d'un État reconnu, même si elles sont par ailleurs reconnues par des États tiers, les entités locales « en exil » se réclamant d'une souveraineté autre que celle de l'État sur le territoire duquel elles sont implantées, sauf reconnaissance explicite de la France.

Ce principe s'impose à tous les actes contractuels engageant la collectivité, tels que les conventions de coopération, les accords de partenariat, les pactes de jumelage ou d'amitié et tous les autres actes prenant la forme d'une simple déclaration d'intention. En effet ces actes sont, dans tous les cas, au sens du droit français, des conventions telles qu'elles sont définies à l'article L. 1115-1 du C.G.C.T et auxquelles s'applique, de plein droit, le respect des engagements internationaux de la France édicté au premier alinéa du même article.

Sont de même illégales toutes les délibérations des exécutifs locaux qui autorisent des engagements de même nature à l'égard d'entités locales étrangères non reconnues par la France, quand bien même elles ne seraient pas appuyées par la signature d'un acte contractuel.

De plus, les collectivités territoriales ne peuvent légalement subventionner ou soutenir en nature des actions entreprises au bénéfice de ces entités non reconnues. En particulier, elles ne peuvent engager des missions de représentation, d'expertise ou

d'assistance sans s'exposer au reversement au budget de la collectivité des sommes ainsi engagées en dehors de toute base légale, les dépenses en cause (voyages, *per diem*, indemnités, rémunérations) devant être alors être mises à la charge des personnes qui y auraient participé indûment, qu'elles soient élues, agents publics ou autres personnalités.

Parallèlement, les autorités de ces entités de fait non reconnues qui viendraient en France, y compris sous le couvert d'un statut diplomatique de complaisance offert par des États étrangers, même reconnus, ne sont pas considérées comme étant des « délégations officielles » par la diplomatie française. Les fonctionnaires publics de l'État, sauf pour des raisons impérieuses de sécurité que vous apprécierez dans chaque cas, n'ont pas à s'associer aux réceptions prévues pour elles et doivent s'abstenir de toute manifestation contraire à leur obligation de réserve.

2) Le respect des compétences des autres catégories de collectivités territoriales

À l'exception des champs précités (eau potable, assainissement, distribution d'électricité et de gaz, collecte et traitement des déchets des ménages), et sans préjudice des dispositions propres à la coopération transfrontalière et à la coopération régionale des outre-mer, les domaines dans lesquels les collectivités territoriales peuvent développer des actions de coopération décentralisée ne sont pas limités aux compétences qu'elles détiennent : en effet, la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 a supprimé à l'article L. 1115-1 la disposition indiquant que les collectivités pouvaient mener des actions de coopération décentralisée uniquement dans les limites de leurs compétences. Par conséquent, la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions 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.

Sous réserve des éléments précités, une collectivité peut ainsi agir en matière extérieure en dehors des compétences que le législateur lui a attribuées, sans toutefois qu'une collectivité ne puisse exercer une tutelle sur une autre (5^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution).

Cette latitude laissée aux collectivités souligne la nécessité d'instaurer une coordination efficace entre l'État et les collectivités, ainsi qu'entre les collectivités elles-mêmes, dont la Commission nationale de la coopération décentralisée est la garante (article L. 1115-6 du C.G.C.T). Vous veillerez ainsi à ce que les collectivités et leurs groupements lui transmettent les informations nécessaires à celle-ci pour « *établi[r] et teni[r] à jour un état de [leur] action extérieure* ».

3) Le respect de la neutralité du service public

Les décisions prises sur le fondement de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T ne peuvent avoir une motivation contraire au principe de la neutralité du service public.

Les collectivités territoriales ne peuvent 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. Ont ce caractère les subventions au profit d'organisations politiques ou la prise de position de la part de la collectivité dans la gestion d'un conflit national ou international de nature politique (CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, n°93331, publié au recueil *Lebon* ; voir également, pour une application à propos de subventions accordées à une association en faveur d'interventions jugées illégales car, outre le caractère humanitaire des ces interventions, non remis en cause, la motivation politique de cet engagement, ne faisait, elle, pas de doute : CAA Versailles, *Commune de Stains*, 31 mai 2007 n° 05VE00412).

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, publié au recueil *Lebon*).

Enfin, il convient de souligner que même si en application de l'article L. 2121-29 du C.G.C.T, 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 » (v. par analogie à propos de l'apposition d'une banderole : 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, les collectivités territoriales peuvent, 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 et ne soit pas destiné au culte et que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que le financement est exclusivement affecté au projet (CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P.*, n° 308817, publié au recueil *Lebon* ; CE, 26 novembre 2012, *ADEME*, n° 344379, publié au recueil *Lebon*).

Sont en revanche illégaux les subventions et soutiens financiers qui concourent à l'organisation et à la célébration de manifestations à caractère cultuel. Sont considérés comme soutiens le prêt de matériel, l'achat de costumes, d'objets de cérémonies, la réception et l'accueil des délégations étrangères dans ce cadre, les célébrations, les frais de publicité ou d'assurances lorsqu'ils concourent à l'organisation et au fonctionnement de manifestations à caractère cultuel, telles que des ostensions (voir en ce sens arrêts de la CAA de Bordeaux, 21 décembre 2010, *Région Limousin*, n° 10BX00634 et *Grande confrérie de Saint Martial et autres*, n° 10BX00541, confirmés par CE, 15 février 2013, *Grande confrérie de Saint Martial*, n° 347049, publié au recueil *Lebon*).

Ne relève pas du financement d'un culte le partenariat conclu en vue de contribuer à la restauration d'une basilique si ce monument s'inscrit dans le patrimoine culturel (voir en ce sens la décision relative à la restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba en Algérie, CE, 17 février 2016, Région Rhône-Alpes, n° 368342, publié au recueil *Lebon*).

Par ailleurs, il existe des régimes dérogatoires dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et dans certains départements et collectivités ultramarins, dans lesquels la loi du 9 décembre 1905 n'est pas applicable. Les collectivités territoriales peuvent, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de neutralité de l'État et des collectivités territoriales à l'égard des cultes et dans les conditions définies par la loi, octroyer des subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes dès lors qu'ils présentent un intérêt général ou un intérêt public local (voir en ce sens l'arrêt CE, 9 mars 2005, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française*, n° 265560, publié au recueil *Lebon* et la circulaire NOR/IOCD1121265C du 25 août 2011 relative à la réglementation des cultes outre-mer).

5) Le respect des principes d'égalité, de la liberté de réunion et de la liberté d'exercice du culte.

Le respect de ces principes est particulièrement contrôlé par le juge lorsqu'est examiné un refus de mettre à disposition des locaux communaux (cf. 4° du III).

III - Les modes d'intervention des collectivités territoriales auprès d'autorités locales étrangères et les modalités de contrôle par le représentant de l'État

1) Les conventions de coopération

L'autorité locale étrangère partenaire des conventions de coopération est nécessairement une personne publique. Des personnes privées peuvent cependant être associées dans le cas de conventions associant plusieurs partenaires, dès lors qu'une autorité locale étrangère est partie signataire (en ce sens CE, 17 février 2016, Région Rhône Alpes, n° 368342, déjà cité).

Pour reconnaître l'existence d'une convention de coopération au sens de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T, le Conseil d'État retient deux critères principaux : d'une part, le contenu de la convention doit porter sur un projet qui revêt un caractère d'intérêt public pour le pays étranger ; d'autre part, 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.

Juridiquement, les conventions de coopération sont des actes de droit interne et non des engagements internationaux au sens de la Constitution selon un avis n° 356381 du Conseil d'État du 25 octobre 1994. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées par le C.G.C.T pour les actes locaux.

Ces conventions de coopération, au même titre que les actes transmissibles, sont soumises au contrôle de légalité du représentant de l'État selon les règles fixées par les articles L. 2131-2, pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale, L. 3131-2 pour les départements et L. 4141-2 pour les régions.

Il en est de même des délibérations prises par l'organe délibérant permettant à la collectivité de s'engager dans la coopération. Le fait que les actes contractuels se voient appliquer les dispositions définies à l'article L. 1115-1 du C.G.C.T n'a pas pour conséquence de faire échapper les décisions de l'organe délibérant préalablement nécessaires, prises sous forme de délibération, à l'obligation générale de transmission au contrôle de légalité.

2) Les autres formes d'intervention : partenariats, jumelages, échanges d'expériences, etc.

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 échanges d'expériences, relèvent de plein droit de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T ; comme les conventions, ces textes doivent également être rédigés en langue française.

Pour autant, il ne saurait être déduit de cet article que seules les conventions de coopération signées avec les autorités locales étrangères auraient à être transmises au contrôle de légalité, de sorte qu'une aide ponctuelle ou le financement d'une action de coopération menée par une autre structure, une charte d'amitié, ou une déclaration d'intention par exemple, ne serait pas soumise par principe à cette obligation.

En effet, les délibérations des organes délibérants ou les décisions prises par l'exécutif par délégation sont nécessairement transmises au représentant de l'État ou à ses délégués dans les arrondissements à l'exception d'une liste limitative de domaines, parmi lesquels ne figure pas l'action extérieure des collectivités territoriales. Aussi, l'ensemble des actes que les collectivités territoriales et leurs groupements sont amenés à prendre dans ce domaine, y compris les actes pris sous formes de vœux qui ne font pas grief, doivent-ils être transmis au préfet en vue du contrôle de légalité.

Dans ce cadre, il n'y a pas de distinction à opérer entre les délibérations qui emportent des effets juridiques et celles adoptées sous forme de vœux, les proclamations d'amitié ou les motions de soutien dépourvues de portée normative qui ne font pas grief. L'ensemble de ces actes constituent des délibérations au sens large et peuvent être portés devant le juge administratif, par déféré préfectoral.

S'agissant plus particulièrement des délibérations émettant des vœux, le préfet est fondé à les déférer dès lors que l'objet du vœu est contraire à la légalité ou à l'ordre public (en ce sens, CE, 30 décembre 2009, département du Gers, n° 308514, mentionné aux tables).

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

L'article L. 2123-18 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 confiée par mandat spécial. Le juge administratif peut contrôler la légalité du remboursement de frais. À ce titre, notamment, il vérifie si les frais engagés répondent à un intérêt public.

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, devra être contesté.

4) Les conditions de mise en 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 en application de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales (CE, ordonnance du juge des référés, 19 août 2002, *Front national, Institut formation élus locaux*, n° 249666). La décision du maire est prise 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 (en ce sens CAA Douai, 15 mars 2007, n° 06DA01146).

5) Les subventions

En application de l'article L. 2311-7 du C.G.C.T, « 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 chacun d'entre eux, l'objet et le montant de la subvention. Dans ces cas, l'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au vote vaut décision attributive de subvention.

Les décisions 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 soit leur montant, au droit commun des délibérations prises par les collectivités territoriales et sont donc 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, en application de l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

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.

À ce titre, est interdite, en application de la loi du 9 décembre 1905 déjà mentionnée et du principe de séparation des Églises et de l'État, l'apposition de signes ou emblèmes religieux sur les édifices et espaces publics, à l'exception des lieux de cultes, cimetières, monuments funéraires et musées.

Plus largement, le juge administratif applique le principe de la 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).

Les situations sont donc à étudier au cas par cas, afin d'identifier selon le contexte historique, social, politique, national ou local, si le message véhiculé par la collectivité territoriale au travers du pavoisement illustre la manifestation d'un simple engagement international de solidarité, social ou culturel, ou s'il symbolise 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 de son intervention dans un conflit de portée internationale » et l'a annulée (CAA de Versailles, 19 juillet 2016, *Commune d'Aubervilliers*, n° 15VE02895).

IV - Les instruments juridiques à disposition du préfet au titre du contrôle de légalité permettant d'assurer la sécurité juridique des actes pris par les collectivités territoriales dans le domaine de l'action extérieure

Il est rappelé que les actes de coopération décentralisée ne peuvent faire l'objet d'une délégation à l'exécutif de la collectivité par l'organe délibérant (cf. par exemple l'article L. 2122-22 du C.G.C.T s'agissant du maire). En l'absence de délibération, vous êtes fondés à demander à la collectivité la transmission de l'acte concerné puis, le cas échéant, son retrait, sa suspension et son annulation.

1) L'action en déferé assortie d'une demande de suspension

Sous réserve de votre pouvoir d'appréciation en matière de contrôle de légalité, il est rappelé que les conventions et les délibérations prises en matière d'action extérieure par

les collectivités territoriales 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 également soumises à la censure du juge administratif sur le fondement de l'article L. 2131-6 du C.G.C.T, dans les délais de droit commun.

Votre action en déferé peut être assortie d'une demande de suspension dont il vous appartient d'apprécier l'opportunité 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 et, plus généralement, aux principes rappelés ci-dessus.

2) L'usage du pouvoir d'évocation et la demande de pièces complémentaires

Dans tous les cas où vous seriez amenés à constater que des actes ont été pris par les collectivités territoriales auprès d'autorités locales étrangères, sans avoir été transmis à vos services dans les formes et délais requis par le contrôle de légalité, il vous appartient de faire usage de votre pouvoir d'évocation prévu à l'article L. 2131-3 du C.G.C.T en demandant communication des actes en cause pour en assurer le contrôle.

De même, les délibérations approuvant une convention de coopération, de jumelage, une charte d'amitié ou toute autre forme d'entente devront être accompagnées du projet d'acte contractuel. Si tel n'est pas le cas, il vous appartient de solliciter cette pièce indispensable à l'exercice du contrôle.

3) Les autres moyens d'action contentieuse

Il vous est également possible, dans les hypothèses où des engagements et interventions au bénéfice d'autorités locales étrangères seraient décidés par des collectivités territoriales et leurs groupements sans accord de l'organe délibérant, de saisir le juge administratif sans condition de délais d'un recours permettant de faire constater l'inexistence des délibérations préalables à l'action de la collectivité, le juge les considérant comme des actes de nul effet (en ce sens CE, 28 février 1986, COREP des Landes, n° 62206, publié au recueil Lebon). La nullité s'étend à tous les actes pris sur la base de cette délibération inexistante (voir en ce sens CE, 10 novembre 1999, Préfet de la Drôme, n° 126382, mentionné aux tables).

Enfin, en présence d'un acte réglementaire informel ou révélé qui s'avérerait illégal, vous disposez de la faculté d'en demander l'abrogation. Le refus exprès ou implicite de la part de la collectivité de donner suite à cette demande est susceptible d'être déferé au titre du contrôle de légalité devant le juge administratif dans les délais et selon les modalités habituelles (en ce sens CE, 28 février 1997, Commune du Port, 28 février 1997, n° 167483, publié au recueil Lebon).

Votre demande d'annulation devant le juge peut être, le cas échéant, assortie d'une demande d'injonction en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, selon lequel : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la

même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. » (en ce sens : CE, 17 décembre 1999, Conseil des industries de défense, n° 191514, mentionné aux tables).

V - Dispositions finales

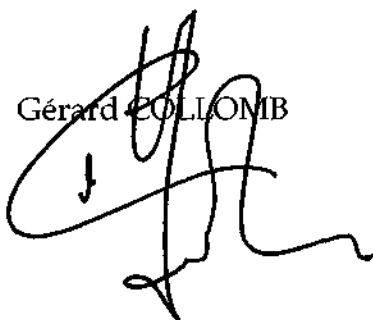
Dans le cadre de la présente instruction, il vous est demandé, au titre de votre mission de conseil auprès des élus, de bien vouloir rappeler aux collectivités territoriales et à leurs groupements les limites et conditions dans lesquelles ils peuvent intervenir au titre de leurs actions extérieures, rappelées ci-dessus. La prise en compte des règles en matière de respect des engagements internationaux de la France et de la conduite de ses relations diplomatiques devra tout particulièrement leur être rappelée afin d'éviter que des conventions soient conclues au mépris des prérogatives de l'État et tout particulièrement avec des entités locales étrangères non reconnues par la France.

S'agissant des dispositions relatives à la conclusion de conventions avec des États étrangers aménagées par la loi du 5 décembre 2016, dite « loi Letchimy », des instructions spécifiques seront, en tant que de besoin, données à cet égard. Ces nouvelles possibilités ne sauraient pour autant en aucun cas permettre la conclusion d'accords avec des « États » non reconnus par la France.

Dans les cas où vous seriez amenés à observer dans l'exercice du contrôle de légalité des actes ou actions qui susciteraient des interrogations, il vous est demandé de saisir le plus en amont possible les services du ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales, sous-direction des compétences et institutions locales) des situations potentiellement à risques sur le plan juridique et pour lesquelles l'engagement d'une action en déferé préfectoral se trouverait localement justifiée.

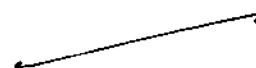
Au-delà du strict exercice du contrôle de légalité, vous voudrez bien, en application de la circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983, informer systématiquement le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (D.A.E.C.T) au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de toute situation entrant dans le champ de l'action extérieure des collectivités dont vous auriez connaissance et qui vous paraîtrait poser difficulté. Les directions géographiquement compétentes de ce ministère et les ambassades de France dans les pays concernés sont en position de vous fournir, par son intermédiaire, les interprétations diplomatiques appropriées en la matière.

Gérard COLLOMB



Jean-Yves LE DRIAN

M le Drian



Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement
et du développement international (DGM)

Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)

57, boulevard des Invalides - 75007 PARIS 07 SP
secreariat.dgm-aect@diplomatie.gouv.fr

www.diplomatie.gouv.fr/cncd

 @CNCD_Fr