

Circulaire du 24 mai 2018 relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle

NOR : INTB1809792C

*Le ministre d'État, ministre de l'intérieur, et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères
à Mesdames et Messieurs les préfets et hauts-commissaires.*

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^e 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^e 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 culturel 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 culturel. 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 culturel, 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^e 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: pavoiement 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 pavoiement 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 déféré 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 déféré 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.

Fait le 24 mai 2018.

GÉRARD COLLOMB

JEAN-YVES LE DRIAN