



CONFÉRENCE THÉMATIQUE

Les aspects juridiques de la coopération décentralisée : une convention de « territoire » à « territoire »

Président de séance

Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France (CUF)

Aujourd'hui, la loi Thiollière encadre la question juridique de la coopération décentralisée. Il reste encore certaines zones grises qui peuvent donner lieu à différentes interprétations par les juristes. Historiquement, les contentieux dans le domaine de la coopération décentralisée sont marginaux.

La loi a quasiment exploré toutes les possibilités, y compris la question de l'intervention d'urgence, avec un alinéa permettant de financer des interventions sans convention dans des situations dites d'urgence.

Il est aujourd'hui important de se concentrer sur la question des conventions de coopération décentralisée avec tout ce qu'elle implique.

La transversalité des services par exemple est un enjeu clef qui dépasse le niveau des collectivités territoriales, concernant également les relations entre les ministères et qui doit être prévu par les conventions.

Intervenants

Yves Gounin, conseiller d'État

« Il ne faut pas avoir une position radicale à l'égard du droit, il ne faut pas le sacraliser. »

Les collectivités locales entretiennent avec le droit une relation schizophrène. Dans les années 1980-1990, l'État a tenté de normaliser ces relations, notamment à travers la loi de mars 1992, qui était la première à poser un cadre juridique à la coopération décentralisée.

En 2005, le Conseil d'État a rédigé un rapport intitulé : « *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales* » duquel découle la loi Thiollière.

Cette loi Thiollière pose un principe simple : la nécessité d'une convention. Une collectivité peut faire de la coopération décentralisée à condition de signer une convention.

Cette loi a répondu à une insécurité croissante créée par des tribunaux administratifs qui ont parfois censuré des actions de coopération décentralisée.

Cependant, deux conditions ont été proposées pour faire de la coopération décentralisée hors convention : la condition dite d'urgence (alinéa 2) et la condition de l'usage de la clause générale de compétences.

Cette clause générale de compétence est un filet de sauvegarde pour trapézistes : les collectivités peuvent mettre en place un projet sur un champ de compétence qui n'est pas de leur responsabilité au regard du droit si cette action présente un intérêt local.

Par exemple, un projet de financement d'éoliennes au Nicaragua mis en place par la région Île-de-France sans convention doit se justifier par la clause générale de compétence. Le projet doit donc comporter un intérêt local. Il ne présente pas a priori d'intérêt local direct pour les Franciliens à financer des éoliennes au Nicaragua. Les juges vont pourtant avoir une interprétation large pour mesurer l'impact en Île-de-France d'un tel projet sur le territoire : le développement d'associations franciliennes, la sensibilisation écologique qui peut en découler, la mise en place d'une coopération qui s'appuierait sur une expertise locale, etc.

La loi de décembre 2010 visant à supprimer cette clause générale de compétences risquerait d'entraîner l'impossibilité de faire de la coopération décentralisée hors convention pour les départements et les régions (article 73), leur filet de sauvetage hors convention disparaîtrait. Les communes quant à elles conserveraient la clause générale de compétence et les groupements, qui ne disposent pas de clause générale de compétence, ne sont pas concernés. Cette réforme est cependant en sursis suite à l'élection de François Hollande si l'on en croit les promesses de campagne. Cependant, même si cette loi était appliquée, l'impact sur l'action extérieure des collectivités serait limité.

Enfin, une collectivité territoriale ne peut signer une convention de coopération décentralisée avec un État, à l'exception de situations transfrontalières (avec l'aval d'un préfet de région).

Loïc Mahévas, président de Service public 2000

« La convention, c'est l'occasion de bâtir la colonne vertébrale de la coopération. »

Service public 2000 accompagne les collectivités territoriales, notamment sur les conventionnements. La structure appuie les collectivités locales autour des problématiques contractuelles : entre collectivités (intercommunalités), entre acteurs publics et privés (externalisation, gestion de services publics), ou encore à l'international (partenariats de coopération décentralisée).

D'une manière générale, un cadre légal donne une sécurité aux collectivités territoriales. La convention est pensée souvent très en amont, c'est pourquoi dès lors que l'action va être mise en œuvre, elle va évoluer à travers différentes déclinaisons (par des avenants).

Au sein des collectivités, on retrouve des schémas variés concernant la compétence de la coopération décentralisée. La cellule peut être rattachée au directeur général des services, aux élus, aux cabinets, ou à un directeur technique. Selon les actions et la mise en œuvre, ces schémas seront plus ou moins adaptés.

La transversalité est un élément essentiel, c'est pourquoi le mécanisme d'adhésion de l'ensemble des acteurs de la collectivité est un des premiers objectifs des conventions. Cette convention permettra ensuite de lever les freins internes et externes.

La convention peut être très sobre, elle ne doit pas nécessairement être exhaustive. Elle doit d'une manière générale définir la position de la cellule dans la collectivité, les rôles de chacun, les attributions, ou encore les dispositifs mis en œuvre.

Enfin, dans la mesure où l'idée est de parvenir à impliquer tout le monde, il est important de raisonner la convention en mode projet.

Yvan Razafindratandra, avocat au Barreau de Paris

Les conventions sont des points constructifs qui permettent de prévenir les risques et d'établir des relations solides entre collectivités.

La coopération décentralisée, n'est pas simplement un service spécialisé qui va s'occuper dans un coin du dossier ; c'est quelque chose qui doit intégrer l'ensemble des compétences et des services de la collectivité, dans une approche décloisonnée et transversale.

Dans une coopération décentralisée, il y a par définition au moins une collectivité étrangère ce qui implique un certain nombre de conséquences juridiques. En effet, quand on parle de sécurité juridique, c'est au regard du droit français, alors qu'il y a aussi un droit étranger qui va pouvoir s'appliquer à la collectivité étrangère.

Une convention n'est pas un traité, le droit international public ne s'applique donc pas à cette convention.

La notion de collectivité n'a pas forcément le même sens en France et ailleurs.

Une collectivité territoriale en France implique qu'elle puisse s'administrer librement, et donc que ses représentants soient élus, ce qui n'est pas le cas dans une grande partie des pays du monde comme au Vietnam où les représentants ne sont pas élus.

Il faut identifier les organes de décision et s'adresser au bon interlocuteur.

Les conventions de coopération décentralisée dérogent à certains points du droit public, et cela suppose que la collectivité travaille avec l'ambassade dans le pays d'intervention, en expliquant à l'ambassade ce qu'elle entend faire et avec qui. Cela peut avoir un impact juridique sur la légalité de la convention.

Il faut aussi que cette convention soit compatible avec la politique étrangère de la France.

D'une manière générale, il y a une souplesse importante dans les conventions, notamment avec la possibilité de ne pas se soumettre aux procédures de concurrence sur les marchés publics, la possibilité d'accéder à des subventions (MAE, Commission européenne), et également à des prêts.

On peut parler d'un effet signature, la convention ayant des effets (pas forcément contraignants) pour les tiers. Souvent, le projet de la collectivité partenaire est admis parce qu'une convention est signée avec cette collectivité. Parfois, la collectivité partenaire aux yeux du bailleur de fonds n'est pas assez solide, mais la convention apporte de la crédibilité à la collectivité et au projet auprès d'autres intervenants (les institutions, les banques, les ONG). Cette convention est donc un instrument de levier tout à fait déterminant.

Omblin Lucas, responsable du service coopération décentralisée, mairie du Port, La Réunion

La ville du Port est en coopération décentralisée avec les villes de Port-Louis (île Maurice), de Tamatave (Madagascar), de Quelimane (Mozambique), de Durban (Afrique du Sud), et de Vaulx-en-Velin (France).

Les axes d'intervention sont très généraux, allant de l'aménagement durable au renforcement des capacités en passant par la promotion des territoires, la recherche scientifique, le développement durable, le sport, la culture, et les loisirs.

L'élu référent à la coopération décentralisée est le maire, et le service est rattaché à la direction générale.

Le projet à Tamatave s'est axé sur l'aménagement du territoire, avec une première étape visant à appuyer la mise en œuvre d'un « projet de territoire ».

Le projet s'est décliné par les étapes suivantes : un diagnostic territorial, des missions d'experts à Tamatave, la réception réciproque d'agents, la mise en place d'un séminaire sur l'organisation de l'intercommunalité, et la réalisation d'une étude externe.

Le projet s'est appuyé sur la convention-cadre signée en 2008, mais le contexte malgache a entraîné le report du démarrage du projet en 2010, qui s'est terminé en octobre 2011.

La convention a été contractualisée au niveau du droit français avec la DEAL et le TCO, puis la ville du Port a participé à l'écriture d'un cahier des charges à quatre mains : TCO, DEAL, Le Port, Tamatave.

D'une manière générale, le dépôt d'un projet au MAE permet de définir les grands axes d'intervention et non les actions concrètes qui seront mises en œuvre.

C'est pourquoi, dans le cadre du projet, la ville du Port a choisi de proposer un diagnostic plus ambitieux, afin de bien définir les enjeux, notamment dans la relation État/collectivités. Ce diagnostic élargi a permis d'asseoir les bases d'un projet de territoire, ce qui a nécessité un avenant à la convention-cadre.

Cette coopération conventionnée a apporté une crédibilité à la ville de Tamatave auprès de ses partenaires locaux. En effet, la ville de Tamatave devait montrer sa légitimité auprès du gouvernement, et cette coopération décentralisée a facilité cette reconnaissance.

Enfin, le diagnostic a permis d'identifier les compétences internes dans la collectivité partenaire et donc de s'appuyer sur les compétences existantes dans une approche réciproque.

Trois idées clefs

- La sécurité juridique de la coopération décentralisée est assurée par la signature d'une convention.
- La transversalité doit être inscrite dès le départ dans les conventions de coopération décentralisée pour assurer l'implication de l'ensemble des services de la collectivité.
- La notion de collectivité territoriale n'a pas forcément le même sens en France et dans les pays partenaires, notamment concernant la libre administration et la représentation par des personnes élues. L'effet signature de la convention est très important.