

Note de synthèse et de propositions en droit public

SUJET : Les modalités d'une aide matérielle et financière aux habitants sinistrés par une inondation de la commune jumelée.

Commune X
Direction générale des services
Le/la directeur.ice général.e

Le 27 juin 2023, à X

Note à l'attention de M. le premier adjoint au Maire

Objet : Note sur les modalités d'octroi d'une aide matérielle et financière suite à l'inondation du territoire de la commune jumelée X.

L'article L 1115-1 alinéa 2 du Code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour une collectivité locale de mettre en œuvre et financer des actions à caractère humanitaire hors convention, lorsque l'urgence le justifie.

Considérant la situation de la commune X, sinistrée suite à une inondation importante, notre commune dispose d'outils pour apporter une assistance financière et matérielle dans le cadre du jumelage (qui ne constitue pas un cadre conventionnel).

Cette action relève du cadre de la coopération extérieure des collectivités territoriales, qui inclue plusieurs domaines : de l'aide ponctuelle d'urgence à la promotion culturelle pérenne.

Au-delà des enjeux de solidarité, cette action d'assistance contribuerait à renforcer le jumelage avec la commune X, au rayonnement international de notre commune. Il constitue aussi un levier de montée en expertise pour nos services et un outil de sensibilisation des citoyens de notre commune.

Au regard des enjeux humanitaires, et matériels comme financiers, cette action doit être menée dans le respect du cadre légal afin de garantir la sécurité juridique de notre action et son efficacité face à l'urgence.

Dans la perspective du déploiement d'une assistance matérielle et financière à la commune X, la présente note :

- présente le cadre juridique de la coopération extérieure des collectivités locales, et les contrôles qui l'entoure (I)
- propose un plan d'action pour mettre en œuvre cette assistance compte tenu des spécificités de l'action d'urgence (II)

I . L'assistance à la commune jumelée relève de la coopération extérieure des collectivités locales, politique régie par un cadre assoupli, sous contrôle du préfet et du juge administratif.

A. Le cadre législatif a assoupli les modalités et élargi le périmètre de la coopération extérieure des collectivités locales.

1. La coopération extérieure des collectivités locales s'exerce , sous réserve des engagements internationaux de la France, dans des domaines de compétence divers.

Les domaines d'action et de coopération extérieure des collectivités locales, d'abord réservés à leurs domaines de compétences propres se sont étendus. Ils couvrent depuis la loi Thiollière de 2007 et celle du 5 décembre 2016 leur domaine de compétence et l'aide au développement et l'aide humanitaire (art. L1115-1, CGCT).

Cette action s'exerce sous réserve des engagements internationaux de la France (art. 55 de la Constitution de 1958) et dans le respect des compétences régaliennes de l'Etat (art. (5, 4, 20 et 52 de la Constitution). Ainsi, cette coopération ne peut remettre en cause la souveraineté de la France sur un territoire ou encore se lier avec des collectivités locales étrangères dans un cadre institutionnel non-reconnu par la France.

Le cadre de la coopération extérieure des collectivités territoriales peut prendre différentes formes, qui n'ouvrent pas aux mêmes modalités de coopération :

- les coopérations les plus informelles sont les jumelages, partenariats, échanges ; qui n'ouvrent pas droit à des subventions de la collectivité partenaire, hors situation d'urgence.
- les conventions de coopération permettent d'associer des personnes publiques ; elles permettent, depuis la loi Thiollière, de conduire des actions de coopération sans démontrer l'intérêt local du projet.
- des régimes spécifiques s'appliquent :
- aux collectivités d'Outre-mer : leur coopération extérieure est régie par les spécificités de l'autonomie d'administration des collectivités ultra-marines et de l'action dans l'environnement régional (loi du 5 décembre 2016)
- pour les services publics de l'eau, de l'électricité et du gaz (loi Oudin-Santini) et de la collecte et gestion des déchets, autorisant l'octroi d'1 % du budget de la collectivité locale ou EPCI consacré à ces services publics, à une collectivité étrangère.

2. L'action extérieure des collectivités territoriales est soumise à des obligations formelles et au régime de droit commun du contrôle de légalité par le préfet.

Des obligations formelles et déclaratives encadrent l'action de coopération extérieure des collectivités locales :

- L'ensemble des actes, conventions, contrats de coopération doivent être rédigés en français (article 2 de la Constitution de 1958) ; seule version à faire foi comme doit l'indiquer cette mention expresse en fin de document.
- Les subventions sont obligatoirement soumises à délibérations par l'assemblée délibérante de la collectivité, elles figurent dans un budget annexe (art. L 2311 du CGCT) ; et au contrôle de légalité du préfet.
- Toute subvention attribuée à un organisme de droit privé doit faire l'objet d'une Convention si son montant excède ou est égal à 23 000 euros (art. 10 de la Loi du 12 avril 2000).

- Enfin, les collectivités doivent déclarer annuellement le montant des subventions attribuées dans le cadre de la coopération extérieure au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Le préfet contrôle la légalité de l'ensemble des actes pris dans le cadre de la coopération extérieure, selon le régime de droit commun du contrôle de légalité.

En cas de non-respect par la collectivité territoriale des obligations de transmission de documents, le préfet peut utiliser son pouvoir d'évocation (art. L 2131-3 du CGCT).

En cas de non-respect des obligations relatives aux procédures de délibération et d'adoption de mesures de coopération extérieure, le préfet peut engager un recours gracieux ; en l'absence de mise en conformité, il peut alors saisir le juge administratif (délégué préfectoral).

En cas d'illégalité, le juge administratif peut annuler l'acte et enjoindre l'administration (si la saisine s'accompagnait d'une demande d'injonction).

Ainsi, en matière de coopération extérieure, les actes pris par la collectivité territoriale sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'administration et soumis au contrôle du préfet et du juge administratif.

B. La jurisprudence a réaffirmé que les actions de coopération des collectivités locales doivent respecter les grands principes du service public.

L'action extérieure, qui engage les agents et les services publics, doit respecter plusieurs grands principes.

1. Le principe de neutralité du service public interdit de financer des actions à des fins politiques ou de nature politique.

Les collectivités locales ne peuvent subventionner des actions à caractère politique (CE, 23 Octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine), ni prendre position dans la gestion d'un conflit national ou international à caractère politique. Cela ne couvre pas les actions de coopération à destination d'étudiants étrangers (bourses par exemple, CE, 28/07/1995, Commune de Villeneuve d'Asq).

2. Les actions de coopération extérieure doivent respecter le principe de neutralité et de séparation de l'Eglise et de l'Etat.

La neutralité de l'Etat, principe à valeur constitutionnelle, régi par la loi de 1905 interdit le financement des cultes. Elle tolère des formes d'atténuation, qui peuvent s'appliquer dans le domaine de l'action extérieure :

- des subventions participant à des travaux de rénovation d'édifices culturels sont autorisées sous réserve de trois conditions : présenter un intérêt public local, ne pas être destinées au financement du culte, que le financement soit exclusivement affecté au projet et que cette garantie soit précisée par voie contractuelle (CE, 26/11/2012, Ademe).
- un régime dérogatoire s'applique dans les départements d'Alsace, Moselle et de Mayotte, pour des raisons de régime juridique historique.

II. Considérant l'urgence de la situation de la commune sinistrée, notre collectivité dispose d'outils variés d'assistance matérielle et financière dont le choix dépend du niveau d'engagement souhaité.

A. L'urgence de la situation de la commune X peut permettre de déployer une assistance financière et matérielle pour la reconstruction, sous conditions.

1. En situation d'urgence, l'aide matérielle et financière peut être déployée hors convention, pour la reconstruction et l'accès aux services d'eau, d'énergie et la gestion des déchets.

L'article L 1115-1 al. 2 du CGCT permet de fournir une assistance matérielle et financière à une collectivité à l'étranger, hors convention, en cas d'urgence.

L'inondation subie par la commune X semble répondre à une situation d'urgence ; cette condition peut être précisée et vérifiée, d'une part, en contactant l'autorité ou les services de la commune X afin de connaître l'ampleur des dégâts matériels et humains ; d'autre part, en vérifiant les conditions d'urgence retenues auprès du Conseiller diplomatique d'appui de notre région.

Si l'urgence de la situation de la commune X est vérifiée, la commune pourrait lui porter une assistance financière et matérielle :

- pour des travaux de reconstruction (art. L 1115-2 al.2 du CGCT)
- pour les services publics de l'eau, d'électricité et de gaz mais encore de collecte et de gestion des déchets, tel que prévu par la loi de 2006, l'amendement final et la loi d'orientation et de programmation de 2014.

Dans ces domaines, l'assistance est limitée à 1 % du budget consacré par la commune ou l'EPCI dont elle est membre à chacun de ces services publics.

Néanmoins, toute subvention en dehors du cadre de l'urgence, ou toute subvention à un organisme de droit privé pour un montant supérieur ou égal à 23 000 euros devrait faire l'objet d'une convention transmise au préfet.

Actuellement, le jumelage avec la commune X n'est pas couvert par une convention ; l'adoption d'un tel acte, s'il est possible voire souhaitable à l'avenir pour développer la coopération, est susceptible de ralentir les délais d'assistance à notre partenaire.

Enfin, toute décision d'assistance devrait faire l'objet d'une délibération et d'un vote, dans des délais réduits comme le prévoit le CGCT compte tenu des circonstances urgentes.

Afin de prévenir tout risque d'irrégularités ou d'illégalité susceptible d'entraîner un recours gracieux ou contentieux lors du contrôle par le préfet, il conviendrait de garantir le respect de ces délais et de l'information préalable de l'assemblée délibérante. Toute irrégularité risquerait en effet de retarder l'action d'assistance.

2. Les modalités d'action de la commune dépendent du niveau d'engagement financier et technique souhaité, ainsi que de l'acceptabilité sociale du projet par les citoyens.

Notre commune dispose de plusieurs modes d'assistance selon le niveau d'engagement technique, matériel et budgétaire souhaité.

Du plus engageant au plus délégué, la commune peut agir :

- directement avec la commune jumelée en définissant un programme d'assistance conjointement, avec ou sans intervention d'intermédiaires comme des ONG ou associations,
- elle peut fournir un appui matériel et financier via un tiers, association ou ONG en France ou dans un pays tiers ; à condition de le couvrir par une convention,
- elle peut agir de manière conjointe et mutualisée avec d'autres communes, ce qui présente l'avantage de partager la charge administrative et organisationnelle, de mutualiser les fonds et l'expertise. Cela peut réduire la charge de travail de ses propres services,
- elle peut uniquement piloter en déterminant un budget, et sa gestion. Cette forme de coopération, au regard du lien de jumelage qui unit les deux

communes, peut sembler moins opportun en termes de rayonnement et de renforcement de la coopération.

Quelque soit la forme retenue, deux points semblent fondamentaux pour mener une action d'assistance efficiente :

- d'une part, mobiliser des acteurs tiers pour monter en expertise, être conseillé et appuyé dans les démarches, voire obtenir de financements.
Le conseiller diplomatique en région, le réseau RRMA, la délégation de l'action extérieure des collectivités locales peuvent faciliter le parangonnage de bonnes pratiques de communes de taille similaire, orienter vers les dispositifs de financement tel que le FACECO (fonds d'action extérieure des collectivités territoriales).
- d'autre part, communiquer sur les actions envisagées afin de recueillir le soutien des habitants de la commune, garantir d'une coopération au service d'un projet citoyen, de solidarité pour notre commune, et susceptibles de mobiliser les ressources de notre territoire (associations pour des dons, expertise technique, projet éducatif entre autres).

Considérant ces différentes modalités d'action et enjeux, la mise en œuvre de cette assistance suppose d'agir de manière concertée et selon une feuille de route claire.

B. La mise en œuvre, efficiente et régulière sur le plan juridique, d'une politique d'assistance suppose d'établir un diagnostic préalable avec la commune jumelée pour définir un plan d'actions.

1^{ère} étape : établir un diagnostic des besoins matériels et financiers de la commune sinistrée.

Un membre de l'exécutif ou un agent des services pourrait prendre attache avec son homologue afin d'apprécier précisément les dégâts matériels, leur ampleur, si des services d'eau, d'électricité ou de gestion des déchets sont touchés par les inondations ou la charge supplémentaire de gestion qu'elle engendre.

2^{ème} étape : sur la base de cet état des lieux, il convient de définir, avec les autorités ou services de la commune sinistrée les actions prioritaires d'assistance.

En connaissance de ces besoins, la commune pourra envisager ceux pour lesquels elle peut apporter un concours rapide.

A l'issue de cette phase, l'exécutif avec le concours des services pourrait proposer, une série d'actions d'assistance prioritaire ainsi qu'évalué le budget prévisionnel engagé et proposer un mode d'engagement (soutien direct, mutualisé avec d'autres acteurs, etc)

3^{ème} étape : définir un mode de pilotage et de gouvernance de cette assistance, avec l'aval de l'assemblée délibérante.

Selon les actions et le budget prévisionnel adopté par l'assemblée, un mode de coopération, d'assistance pourra être retenu : une action sous convention dans le cadre de l'urgence ou une action avec des acteurs tiers (associations, autres collectivités).

Afin de connaître l'existence ou non d'autres projets d'assistance à l'échelle du département ou de la région, voire nationale, le Conseiller diplomatique en région peut être contacté, ou encore la XXXX, instance de pilotage de la coopération extérieure entre collectivités.

- La gouvernance retenue doit privilégier une liaison directe avec la commune sinistrée afin de pouvoir rapidement ajuster l'action aux besoins, pour plus de réactivité ; via la nomination d'un référent.
- En cas d'assistance technique en matière d'eau, d'électricité ou de gestion des déchets, les agences de l'eau peuvent proposer une assistance technique, ainsi que les associations telles que la RRMA ou l'AFCCRE.
- Si des besoins de financement supplémentaires étaient requis, la commune pourrait porter un projet auprès de l'AFD et du fonds Ficol (facilité de financement).

4^{ème} étape : Informer et communiquer auprès des services de la commune et de la population afin de garantir la transparence, l'acceptabilité du projet d'assistance et de nourrir, le cas échéant, des synergies avec des associations locales.

- Communication interne aux services, en particulier financier et technique, qui contribueront au montage du projet, à l'ingénierie.
- Communication externe aux habitants : via le site internet de la mairie, à l'occasion d'une conférence du maire destinée à présenter les enjeux, les actions menées et le budget et de recueillir le soutien des populations, voire leur assistance (dons notamment).
- Mobiliser les lieux scolaires (écoles), socio-éducatifs de la commune pour construire un projet citoyen-éducatif.