

L'ACTUALITÉ
JURIDIQUE
DROIT ADMINISTRATIF

ADDA

Etude

Page 319

LA DIPLOMATIE DÉMULTIPLIÉE

La notion de diplomatie démultipliée permet une approche nouvelle de l'action extérieure des autorités locales françaises. Elle suppose l'action conjointe de l'Etat et d'une ou plusieurs autorités locales dans la conduite de la politique étrangère de la France.



Version numérique incluse*



DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le contentieux du *Data Protection Officer* devant le juge administratif

p. 335

Le Conseil d'Etat opère un contrôle normal sur les décisions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés touchant aux droits individuels consacrés par la loi du 6 janvier 1978.

FONCTION PUBLIQUE

La coutume du service «non fait» lors de la paye des fonctionnaires

p. 315

La paye des fonctionnaires est soumise à la règle du service fait avant paiement. En pratique, tel n'est jamais le cas. Elle est ordonnancée en cours de mois sur des éléments prévisionnels.

URBANISME

Une nouvelle limite à la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ?

p. 347

La CAA de Marseille estime que la décision de non-opposition à déclaration préalable délivrée pour un projet soumis à permis de construire n'est pas régularisable sur le fondement de l'article L. 600-5-1.

DALLOZ

Lefebvre Dalloz

Pages 305 à 352

HEBDOMADAIRE – 27 février 2023 – N° 7 – 2023



9 782996 323073

COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

La diplomatie démultipliée

PAR JIMMY MEERSMAN

ATTACHÉ TEMPORAIRE D'ENSEIGNEMENT ET DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC,
UNIVERSITÉ CÔTE D'AZUR – CERDACC (UPR 7267)

L'ESSENTIEL

L'action extérieure des autorités locales se caractérise par la prééminence de l'Etat souverain, qui dispose du monopole de la diplomatie. Or, la société internationale du XXI^e siècle a profondément évolué et est confrontée aujourd'hui à de nouveaux besoins. Dans ce contexte, la notion de diplomatie démultipliée permet une approche nouvelle de l'action extérieure des autorités locales françaises. Elle suppose l'action conjointe, d'une part, de l'Etat et, d'autre part, d'une ou plusieurs autorités locales dans la conduite de la politique étrangère de la France. Cette coopération multiniveau permet aux autorités locales de renforcer la voix diplomatique de la France. L'analyse montre que les changements qu'implique ce modèle ne nécessitent pas de modifier le droit en vigueur. Les obstacles sont moins de l'ordre du droit que de la compréhension de celui-ci.

La diplomatie, qui relève traditionnellement du domaine réservé de l'Etat, peut être définie comme « l'ensemble des moyens et activités qu'un Etat consacre à la gestion de sa politique étrangère » (S. Guinchard et T. Debard [dir.], *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 30^e éd., 2022, V. diplomatie, p. 380). Il n'existe qu'une seule diplomatie française. Au sens de la Constitution de la V^e République, les collectivités territoriales et leurs groupements ne disposent d'aucune compétence en matière de relations internationales. Le Conseil d'Etat a lui-même pu faire mention d'un « tabou constitutionnel » (*Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, EDCE, Doc. fr., 2006, p. 47). Les autorités locales n'ayant pas la qualité de sujet de droit international public, elles sont éclipsées par l'Etat souverain qui est le centre de gravité des relations diplomatiques.

Progressivement, les collectivités territoriales et leurs groupements ont cependant eu des ambitions grandissantes qui dépassent les frontières nationales. Le point de départ de l'action extérieure des autorités locales peut être situé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Celle-ci est fondée à l'origine sur la pratique, à partir des jumelages entre villes françaises et étrangères, le législateur n'étant intervenu que tardivement pour encadrer l'action extérieure des autorités locales. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a d'abord prévu le pouvoir des régions dans le domaine des relations transfrontalières. Aucune

disposition générale ne régissait toutefois la matière. La loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 est ensuite venue en poser les premières bases. Le cadre juridique de l'action extérieure s'est alors affiné, par touches successives et sous l'influence du droit de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, dans le sens d'une ouverture des autorités locales à l'étranger. En ce sens, on décomptait au 28 novembre 2022 près de 4 800 collectivités françaises investies, avec plus de 10 000 actions engagées dans 138 pays (site de l'atlas français de la coopération décentralisée, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesFrance.html>).

Mais, de façon bien connue, la diplomatie reste un domaine régalien. Comme le rappelle le professeur Bertrand Faure, « des relations entre les collectivités françaises et étrangères, l'Etat français est l'élément principal et directeur » (B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 6^e éd., 2021, p. 551). L'action extérieure des autorités locales se caractérise ainsi par la prééminence de l'Etat souverain, qui dispose du monopole de la diplomatie. Or, la société internationale du XXI^e siècle a profondément évolué et est confrontée aujourd'hui à de nouveaux besoins. Du fait de cette transformation profonde, dans le cadre de la diplomatie française, l'action extérieure des autorités locales présente des limites. Celles-ci ne disposeraient que d'une faible marge de manœuvre. Les fondements de la politique étrangère ont déjà évolué pour tenir compte de certains changements liés à l'internationalisation, à la



construction européenne ainsi qu'à la décentralisation. Cependant, de nouvelles insuffisances impliquent de repenser la diplomatie française dans un sens favorable à la coopération entre les autorités locales françaises et étrangères.

Parallèlement, la réflexion sur la diplomatie démultipliée a pris de l'ampleur. Les premières bases de la notion ont été posées par la circulaire du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales. Celle-ci prévoyait que les collectivités territoriales puissent « contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde ». Il faudra attendre près de trente ans pour que l'expression de « diplomatie démultipliée » soit reprise et précisée par le Quai d'Orsay, en la personne de Laurent Fabius. L'expression fut, entre autres, employée pour qualifier « l'orchestration de tous nos moyens d'influence » dans le monde (Entretien avec Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et européennes, *Revue internationale et stratégique*, 2013, n° 89, p. 53) et rappeler que « s'il ne peut évidemment y avoir qu'une seule diplomatie française, il existe de nombreux acteurs pour la mettre en valeur et en pratique [...] telles les] collectivités territoriales qui conduisent souvent une action internationale utile » (L. Fabius, *Démocratie et diplomatie en France*, in *L'Etat, le droit, la politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Dalloz, 2014, p. 491).

L'expression « diplomatie démultipliée » a également été consacrée par le rapport Laignel réalisé à la demande du ministère des affaires étrangères en 2013. On y lit que « la conduite des relations internationales est et reste un pouvoir régalien de l'Etat, mais les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y sont de plus en plus présentes, exerçant ce que l'on peut appeler [...] une "diplomatie démultipliée". [...] Aujourd'hui, [c'est] l'ensemble de la puissance publique – Etat et collectivités territoriales – qui incarne, chacun dans leur domaine de responsabilité et dans le respect du rôle de l'Etat, la diplomatie française aux yeux de nos partenaires étrangers » (A. Laignel, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches... Nouvelles ambitions*, ministère des affaires étrangères, 2013, p. 7). La notion a ensuite été reprise successivement par le rapport Letchimy de 2016, le livre blanc « Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée » élaboré par le ministère des affaires étrangères et la commission nationale de la coopération décentralisée en 2017 et, enfin, le Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, proposé par Pierre Pognaud en 2019. En outre, la doctrine a récemment perçu l'intérêt de ce sujet (P. Weckel, *Développement de l'action extérieure des collectivités territoriales et immuabilité du cadre constitutionnel*, in P. Türk [dir.], *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Evolutions et débats*, L'Harmattan, 2020, spéc. p. 393-395 ; P. Türk, *La diplomatie démultipliée. Le Parlement et les collectivités territoriales sont-ils des acteurs de la politique étrangère ?*, in *La V^e République. Mélanges en l'honneur de Didier Maus*, PUAM, 2022, p. 459-473).

C'est à partir de la notion de diplomatie démultipliée que doit être menée une réflexion nouvelle sur l'action extérieure des autorités locales françaises¹. La démultiplication de la diplomatie suppose l'action conjointe d'une part de l'Etat et, d'autre part, d'une ou plusieurs collectivités territoriales et de leurs groupements dans la conduite de la politique étrangère de la France. Cette action conjointe s'appuie sur une coopération multiniiveau – axée sur la complémentarité, et non la rivalité – des différents échelons d'intervention. Les autorités locales peuvent renforcer la voix diplomatique de la France, contribuant par là à son rayonnement à l'étranger. En outre, la diplomatie démultipliée implique également de revoir l'échelle à laquelle doivent être appréhendées certaines problématiques territoriales, en accordant une place plus importante à la coopération locale.

Il est toutefois important de noter que la diplomatie démultipliée apparaît déjà – dans une certaine mesure – dans les faits, sans porter son nom. En effet, les changements qu'implique ce modèle émergeant ne nécessitent pas de modifier le droit en vigueur. Les obstacles sont moins de l'ordre du droit que de la compréhension de celui-ci. Nous verrons que la diplomatie démultipliée agit d'abord comme un vecteur de renouveau de l'action extérieure des autorités locales françaises. Elle agit ensuite comme le révélateur des conditions de cette transformation, avec l'identification des limites de l'action extérieure des autorités locales françaises.

I - LE RENOUVEAU DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES AUTORITÉS LOCALES FRANÇAISES

La diplomatie démultipliée permet une approche nouvelle de l'action extérieure des autorités locales françaises. Il convient d'abord de préciser l'échelle de démultiplication de la diplomatie territoriale, avant d'en identifier les fondements juridiques.

A. L'échelle de démultiplication de la diplomatie territoriale

La diplomatie démultipliée se place, à différents points de vue, sous le sceau de la multiplicité. Le degré de « démultiplication » peut s'apprécier à partir d'un certain nombre d'indicateurs. A titre liminaire, il peut d'abord être mentionné la multiplicité dans le temps, avec des actions pouvant s'étendre sur le court, moyen ou long terme. Il y a ensuite multiplicité dans l'échelle des actions, celles-ci pouvant se faire dans un cadre transfrontalier, régional, européen, voire mondial. Enfin, et c'est sur celles-ci que l'analyse reposera, il faut relever la multiplicité des acteurs impliqués et des actions engagées.

1. La multiplicité des acteurs impliqués

La diplomatie démultipliée se caractérise par la multiplicité – de degré variable – des acteurs impliqués, qu'ils soient français ou étrangers. Sur le plan interne, à la lecture de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'action exté-

¹ - Nous nous appuyons ici uniquement sur les autorités locales françaises de droit commun, à l'exclusion des collectivités territoriales au statut renforcé et des collectivités d'outre-mer qui présentent d'indéniables spécificités en la matière.

rieure peut d'abord être entreprise par les collectivités territoriales. Au sens de l'article 72, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il s'agit des communes, des départements, des régions, mais aussi des collectivités à statut particulier et des collectivités d'outre-mer. L'article L. 1115-1 du CGCT prévoit également cette possibilité pour les groupements de collectivités territoriales visés à l'article L. 5111-1.

Sur le plan externe, les autorités locales françaises peuvent entreprendre des actions avec les autorités locales étrangères. Il n'est pas nécessaire qu'elles aient des rapports parfaitement symétriques. Ainsi, une région française peut nouer des relations avec une municipalité italienne, mais aussi avec des entités fédérées telles que le *Land* allemand ou le canton suisse. En outre, nous y reviendrons, les autorités locales françaises ne peuvent avoir des relations qu'avec les autorités locales étrangères qui sont reconnues par l'Etat français.

Concernant les relations avec les autorités centrales étrangères, le principe est longtemps resté celui de l'interdiction. Jusqu'à la loi Thiollière du 2 février 2007, l'article L. 1115-5 du CGCT disposait qu'« aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger ». Au fil des réformes – dont la dernière en date est la loi Letchimy du 5 décembre 2016 –, le cadre s'est assoupli. L'article précité prévoit désormais que les autorités locales françaises peuvent conclure une convention avec un Etat étranger pour des cas précis, toujours avec l'autorisation préalable du représentant de l'Etat.

Enfin, concernant les partenaires privés, le juge a rappelé qu'« aucune disposition ni aucun principe n'interdisent qu'une convention de coopération conclue avec une autorité locale étrangère soit également signée par d'autres personnes, françaises ou étrangères, de droit public ou de droit privé, y compris par la ou les personnes qui seront chargées de la réalisation du projet qui fait l'objet de l'accord » (CE 17 févr. 2016, n° 368342, *Région Rhône-Alpes*, Lebon 41 ; AJDA 2016. 712, chron. L. Dutheil de Lamothe et G. Odinet ; AJCT 2016. 340, obs. Y. Gounin et 2019. 489, étude A. Fitte-Duval ; JCP Adm. 2016, n° 14, p. 16, concl. E. Corot-Boucher ; Dr. adm. 2016, n° 6, p. 23, comm. G. Eveillard). Plus largement, le juge autorise l'octroi de subventions à une association ou à un organisme non gouvernemental – dans le cadre de l'action extérieure – en matière d'aide humanitaire. Le juge a ainsi récemment admis le versement de subventions, par les collectivités territoriales, à l'association humanitaire SOS Méditerranée France (TA Montpellier, 19 oct. 2021, n° 2003886, AJDA 2022. 441 ; AJCT 2022. 103, obs. O. Didriche ; TA Toulouse, 22 sept. 2022, n° 2004735 ; TA Nantes, 19 oct. 2022, n° 2012829).

2. La multiplicité des actions engagées

La diplomatie démultipliée se détermine également par la multiplicité – encore une fois de degré variable – des actions engagées par les autorités locales françaises, de sorte qu'un inventaire exhaustif semble difficilement concevable. L'article L. 1115-1 du CGCT propose toutefois une classification en trois domaines avec l'action de coopération, l'aide au développement

et l'aide humanitaire. Cette distinction présente un caractère quelque peu artificiel, les différents domaines d'action étant suffisamment larges pour être susceptibles de s'enchevêtrer. Sans doute, cette imprécision correspond à la volonté des pouvoirs publics d'englober l'ensemble du spectre de la diplomatie territoriale. Son domaine est d'autant plus large que, depuis la loi LOPSI du 7 juillet 2014, l'action extérieure n'est plus conditionnée par la présence d'une convention.

L'action de coopération repose sur un partenariat entre autorités locales, impliquant des échanges humains et des relations de confiance entre les partenaires, qui permet de renforcer l'attractivité des territoires. Outre les jumelages, la coopération œuvre pour le partage de bonnes pratiques et les échanges humains, culturels, économiques, éducatifs ou encore scientifiques. A titre illustratif, cette coopération a permis le projet de création du premier parc naturel du Maroc associant le parc naturel régional du Lubéron et la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima, ou encore – en matière culturelle – l'export du carnaval de Nice dans les villes chinoises de Xiamen et de Ningbo. Il faut aussi distinguer la coopération transfrontalière, c'est-à-dire entre autorités locales – françaises et étrangères – dont les territoires sont limitrophes ou séparés par une frontière maritime.

L'hôpital franco-espagnol de Cerdagne en est un exemple emblématique. Enfin, il doit être noté que, tirant les enseignements de la gestion de la pandémie de covid-19, la loi 3DS du 21 février 2022 est venue conforter la coopération en matière sanitaire.

L'aide au développement désigne les actions menées pour impulser le développement d'un pays dit « en développement ». Elle englobe les montants alloués dans le cadre de projets de coopération décentralisée, des subventions versées à des associations locales et organismes non gouvernementaux ou encore des actions de sensibilisation au développement, d'aide aux réfugiés et d'appui à l'accueil d'étudiants étrangers. L'affectation des aides publiques au développement est très diversifiée. Il s'agit notamment d'aides relatives à l'eau et à l'assainissement, à l'agriculture, à l'éducation, à la santé, à la protection de l'environnement, à l'énergie, à la prévention des catastrophes, à la paix ou encore à la gestion des déchets.

L'aide humanitaire est un dispositif – d'urgence et ponctuel – mis en place lors d'une situation de crise exceptionnelle ou de catastrophe naturelle. Il peut s'agir d'aides alimentaires ou encore d'aides à la reconstruction, en espèces et en nature. Afin de guider et coordonner l'effort humanitaire des autorités locales françaises, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dispose d'un centre de crise et de soutien qui coordonne un fonds d'action extérieure des collectivités territoriales. Ainsi, outre l'accueil des réfugiés ukrainiens, les collectivités territoriales et leurs groupements ont été invités à alimenter ce fonds (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Crise en Ukraine : FAQ à l'attention des collectivités territoriales, 12 août 2022).

L'action de coopération repose sur des échanges humains et des relations de confiance entre les partenaires

B. Les fondements juridiques de la diplomatie démultipliée

Il serait vain de rechercher les fondements juridiques spécifiques à la diplomatie démultipliée, celle-ci n'ayant pas d'existence juridique propre. Elle repose sur les mêmes bases que celles – au demeurant controversées – de l'action extérieure des autorités locales françaises. Nous retiendront les principes de libre administration des collectivités territoriales et de subsidiarité, ainsi que la proposition doctrinale d'une clause générale de compétence extérieure.

1. Les principes de libre administration des collectivités territoriales et de subsidiarité

Le premier fondement de la diplomatie démultipliée serait le principe de libre administration des collectivités territoriales. L'article 72, alinéa 3, de la Constitution dispose que, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». En se fondant sur cet article, le Conseil constitutionnel a fait expressément référence au principe de « libre administration des collectivités territoriales » (Cons. const. 23 mai 1979, n° 79-104 DC, *Territoire de Nouvelle-Calédonie*, Rec. Cons. const. 27 ; RD publ. 1979, 1695, comm. L. Favoreu). En outre, l'article L. 1111-1 du CGCT dispose que « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ». De plus, il faut souligner que le chapitre Action extérieure des collectivités territoriales du code précité figure dans un titre intitulé Libre administration des collectivités territoriales. Enfin, l'article L. 1115-1 prévoit que « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent » mener une action extérieure. Il s'agit donc d'une simple faculté, ce qui conforte l'idée de libre administration.

Le second fondement de la diplomatie démultipliée serait le principe de subsidiarité. Celui-ci est consacré – sans dire son nom – à l'article 72, alinéa 2, de la Constitution, en vertu duquel « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Le Conseil constitutionnel a précisé « qu'il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale » (Cons. const. 7 juill. 2005, n° 2005-516 DC, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, Rec. Cons. const. 102 ; AJDA 2005, 930, note W. Sabete ; Dr. adm. 2005, n° 8-9, p. 21, comm. R. Fraisse ; LPA 2005, n° 168, p. 3, comm. J.-E. Schoettl).

2. La clause générale de compétence extérieure

Le troisième fondement de la diplomatie démultipliée serait l'existence de ce que le professeur Jean-François Brisson qualifie de « clause générale de

compétence extérieure » (J.-F. Brisson, *Les compétences des collectivités territoriales*, RFDA 2022, 291, spéc. p. 300). Cette compétence extérieure est d'abord – c'est là l'innovation – autonome, et donc distincte de la compétence intérieure. Autrement dit, les autorités locales françaises peuvent intervenir dans des domaines de compétence autres, qui échappent à leur compétence intérieure. Ensuite, elle est facultative. En effet, l'action extérieure des collectivités est essentiellement la traduction de choix politiques locaux. On constate une évolution sur cette question de la clause générale de compétence extérieure qui s'est réalisée de la façon suivante.

Jusqu'à la loi Thiollière du 2 février 2007, l'article L. 1115-1 du CGCT prévoyait que l'action extérieure des collectivités et de leurs groupements s'exerce « dans les limites de leurs compétences ». La compétence extérieure des autorités locales était ainsi confondue avec leur compétence intérieure. Le juge conditionnait alors la légalité de l'action extérieure à la présence d'un intérêt public local, c'est-à-dire d'un intérêt direct pour ses propres habitants. Les aides humanitaires étaient ainsi souvent jugées illégales (CE 23 oct. 1989, n° 93331, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville*, Lebon 209 ; AJDA 1990, 119 ; TA Poitiers, 18 nov. 2004, n° 0400561, *Charbonneau c/ Département des Deux-Sèvres*, AJDA 2005, 486, note Y. Gounin).

La seconde étape a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi Thiollière. Celle-ci a consacré les premières bases d'une compétence extérieure autonome, distincte de la compétence intérieure. Si l'article L. 1115-1 du CGCT ne précisait plus que l'action extérieure des autorités locales françaises doit s'exercer « dans les limites de leurs compétences », le périmètre de cette compétence extérieure était cependant très limité. Il s'appliquait uniquement en présence de « conventions avec des autorités locales étrangères ». Lorsque l'action extérieure s'exerçait hors convention, celle-ci relevait alors de la clause générale de compétence intérieure des collectivités, toujours soumise à la condition de l'existence d'un intérêt public local (CAA Paris, 1^{er} déc. 2009, n° 08PA04754, *Ile-de-France c/ Mme Marine Le Pen*, AJDA 2010, 329, note Y. Gounin ; Dr. adm. 2010, n° 7, p. 23, note J.-C. Lubac).

La dernière étape a été marquée par la loi LOPSI du 7 juillet 2014. Le conditionnement de l'existence d'une clause générale de compétence extérieure aux opérations reposant sur une convention a été supprimé. Aux termes de la circulaire du 24 mai 2018 relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle, il apparaît que les autorités locales disposent d'une compétence extérieure autonome. Celle-ci ne rend plus nécessaire la démonstration d'un intérêt public local (ministère des affaires étrangères, commission nationale de la coopération décentralisée, rapp. préc., spéc. p. 34-35), cette exigence étant propre à la clause générale de compétence intérieure. Il faut noter qu'en autonomisant de la sorte la compétence extérieure, les autorités locales semblent aujourd'hui prémunies des revirements en matière de répartition des compétences intérieures. En ce sens, la suppression de la clause générale de compétence intérieure pour les départements et régions – par la loi NOTRe du

7 août 2015 – aurait été sans incidence sur leur action extérieure (Rép. min. à la question n° 97532, JOAN, 31 janv. 2017, p. 774). Le juge n'a pas remis en cause l'idée selon laquelle les autorités locales peuvent faire à l'extérieur ce qui ne relève pas de leur compétence intérieure. Cependant, une concrétisation formelle de cette clause générale de compétence extérieure par le législateur serait souhaitable.

Ainsi, la diplomatie démultipliée apparaît comme un vecteur de renouveau de l'action extérieure des autorités locales françaises. Elle agit également comme le révélateur des conditions de cette transformation, avec l'identification des limites de l'action extérieure des collectivités territoriales.

II - LES LIMITES DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES AUTORITÉS LOCALES FRANÇAISES

Appréhendée au prisme de la diplomatie démultipliée, l'action extérieure des autorités locales françaises n'est cependant pas totalement libre. Certaines limites sont nécessaires; elles permettent l'encadrement juridique de la diplomatie démultipliée. D'autres sont insatisfaisantes; elles témoignent de la démultiplication inachevée de la diplomatie territoriale.

A. L'encadrement juridique nécessaire de la diplomatie démultipliée

Un certain nombre de conditions juridiques sont nécessaires pour éviter que les autorités locales ne soient une source de gêne dans l'action diplomatique de la France. La diplomatie démultipliée ne suppose pas une diplomatie émettrice. De plus, sur le plan du droit international, c'est l'Etat qui est responsable de leurs actions. De ce fait, celui-ci a tout intérêt à rester vigilant. Aussi, il convient de mettre en évidence les limites légales apportées à la diplomatie démultipliée, avant de prendre la mesure de son contentieux lié au contrôle de légalité.

1. Les limites légales apportées à la diplomatie démultipliée

La principale limite légale figure à l'article L. 1115-1 du CGCT. Elle concerne le « respect des engagements internationaux de la France ». Par cette formule, qui présente une certaine souplesse, la circulaire précitée du 24 mai 2018 a précisé qu'il faut entendre les « traités et accords au sens de l'article 55 de la Constitution ». Sur ce fondement, le juge a rappelé au sujet d'une délibération d'un conseil municipal soustrayant le territoire communal de l'accord général sur le commerce des services – dit « AGCS » – qu'« alors même que l'objet d'un projet de traité international serait susceptible d'emporter des conséquences sur le mode de gestion des services publics locaux, il n'appartient pas à un conseil municipal d'en limiter la portée » (CAA Lyon, 13 déc. 2007, n° 06LY00379, *Préfecture de l'Allier c/ Commune de Bellenaves*, AJDA 2008. 461, concl. D. Besle).

Le respect de la conduite des relations diplomatiques de la France constitue également une limite. Il faut que l'action extérieure « se situe en conformité avec les orientations de la politique étrangère du pays, dans le cadre d'une approche de "diplomatie démultipliée" » (P. Pougnaud, préc., p. 30). Le juge, particulièrement vigilant sur ce point, a conclu à l'illégalité d'une subvention accordée à la révolution sandiniste au Nicaragua. Ce soutien révèle une volonté de « prendre parti dans un conflit de nature politique » (CE 23 oct. 1989, n° 93331, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine et a.*, préc.). Dans le même sens, contredisent les positions diplomatiques de la France la charte d'amitié signée avec une autorité locale – située en l'espèce dans la République autoproclamée du Haut-Karabagh –, une entité non reconnue par l'Etat français (CAA Lyon, 24 juin 2021, n° 19LY04159, *Commune de Saint-Étienne et a.*; CE 30 mars 2022, n° 455931; CAA Versailles, 19 nov. 2020, n° 19VE02474, *Commune d'Arnouville*; CE 30 déc. 2021, n° 448670) ou encore la banderole appelant à la libération du « Mandela palestinien » déployée sur la façade d'une mairie (CAA Versailles, 23 mars 2017, n° 16VE02774, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*).

En outre, sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT, il est admis que l'action extérieure des autorités locales françaises ne doit pas empiéter sur les compétences régaliennes de l'Etat, c'est-à-dire sur les pouvoirs constitutionnellement reconnus au Président de la République et au gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère. En ce sens, l'interdiction de principe pour une autorité locale française de conclure une convention avec un Etat étranger a été interprétée comme étant une garantie du respect des « conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté de l'Etat » (Cons. const. 26 janv. 1995, n° 94-358 DC, *Malvy*, Rec. Cons. const. 183; RFDA 1995. 780, étude B. Mathieu; RFDC 1995, p. 400, note F. Mélin-Soucramanien). Par ailleurs, les autorités locales françaises ne doivent pas s'ingérer dans la politique de défense nationale. En ce sens, le conflit opposant l'Ukraine à la Russie a été l'occasion de rappeler que « tout soutien à des actions à caractère militaire en Ukraine par des collectivités territoriales ou groupements de collectivités est ainsi strictement exclu, la défense nationale étant de la responsabilité du Premier ministre » (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Crise en Ukraine: FAQ à l'attention des collectivités territoriales*, préc.).

Enfin, le gouvernement a précisé que les actions entreprises sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT « sont soumises au principe posé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat qui interdit à des autorités publiques de participer au financement d'un culte » (Circ. du 24 mai 2018, préc.). Ces actions peuvent toutefois être autorisées lorsqu'elles sont à vocation culturelle; c'est le cas de la restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone d'Annaba en Algérie (CE 17 févr. 2016, n° 368342, *Région Rhône-Alpes*, préc.). Il reste que la frontière qui sépare le culturel du cultuel est parfois poreuse.

2. Le contentieux lié au contrôle de légalité

Aucune action extérieure ne peut être engagée en l'absence d'une délibération autorisant l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement à



agir en ce sens. Cette délibération fait l'objet d'une transmission au contrôle de légalité et peut, ainsi, être déferée au juge administratif. Le contrôle de légalité peut également concerner des actes qui ne font pas grief, tels que les prises de position et vœux émis par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ainsi, « 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 » (Circ. du 24 mai 2018, préc.). Lorsque l'acte n'aurait pas été transféré au préfet au titre du contrôle de légalité, ce dernier peut faire usage de son pouvoir d'évocation, prévu à l'article L. 2131-3 du CGCT, pour obtenir la communication des actes en cause afin d'en apprécier la légalité.

En la matière, le constat d'une jurisprudence peu fournie s'impose. Nous l'avons dit, la diplomatie démultipliée s'inscrit dans une démarche de complémentarité – et non de rivalité – entre l'Etat et les autorités locales. A ce titre, la loi ATR du 6 février 1992 a institué la commission nationale de la coopération décentralisée. Cet organe consultatif interministériel – présidé par le Premier ministre ou le ministre des affaires étrangères – est compétent dans tous les domaines relevant de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. En outre, sur la base de la convention de coopération signée entre les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur du 25 août 2015, des conseillers diplomatiques assistent désormais les préfets de région et jouent un rôle de facilitateur.

En définitive, la diplomatie démultipliée est encadrée par un certain nombre de limites légales qui sont nécessaires. Il existe toutefois d'autres limites, qui mettent à jour la démultiplication inachevée de la diplomatie territoriale.

B. La démultiplication inachevée de la diplomatie territoriale

La diplomatie démultipliée, qui suppose l'action conjointe de l'Etat et des autorités locales, permet une mise en œuvre multiniveau de la cohésion territoriale en accordant une place plus importante à l'échelon local. De ce point de vue, la coopération transfrontalière entre les autorités situées de part et d'autre de la frontière serait tout indiquée pour être un haut lieu de la diplomatie démultipliée, et ce d'autant plus qu'elle a pour particularité de s'appuyer sur une approche en termes de « bassin de vie » – qui ne coïncide pas toujours avec les frontières administratives – et de gommer les discontinuités territoriales (N. Kada [dir.], *Les discontinuités territoriales et le droit public*, Dalloz, 2020). Cependant, parce que la démultiplication de la diplomatie d'Etat est inachevée, l'analyse montre que les citoyens vivant dans ces espaces frontaliers se heurtent encore à des difficultés dans leur vie quotidienne. Il reste des obstacles à franchir, notamment en ce qui concerne l'association des autorités locales étrangères à la coopération transfrontalière, ainsi que des citoyens.

1. L'association des autorités locales étrangères à la coopération transfrontalière

La démultiplication de la voix diplomatique de la France nécessite une certaine cohérence, qui implique une approche intégrée qu'illustre tout particulièrement la coopération transfrontalière. Or, ainsi que l'a souligné encore récemment un ancien ministre délégué aux affaires européennes, « la coopération transfrontalière reste bien souvent superficielle » (A. Lamassoure, *Gouvernance transfrontalière : témoignage d'un acteur comme conclusion d'étape*, in G. Bachoué-Pedrouzo et R. Colavitti [dir.], *La gouvernance transfrontalière*, Bruylant, 2022, p. 347). Les outils étant nombreux, nous souhaitons mettre en lumière les limites du dialogue transfrontalier au regard des relations entre les autorités françaises et italiennes, en particulier sur le plan de la mobilité ferroviaire.

Sous l'influence de la convention-cadre européenne de Madrid du 21 mai 1980, l'Etat français a multiplié les accords bilatéraux ou multilatéraux de coopération transfrontalière promouvant le dialogue et encourageant à la diplomatie démultipliée. Dans la continuité de l'accord de Rome du 26 novembre 1993 entre la France et l'Italie, le traité franco-italien pour une coopération bilatérale renforcée du 26 novembre 2021 – dit « traité du Quirinal » – rappelle « le rôle fondamental des collectivités territoriales françaises et italiennes et des autres acteurs locaux ». On y lit, par exemple, que « les parties œuvrent au développement toujours plus intégré d'un réseau de transport transfrontalier ferroviaire, routier et maritime ». Dans cette même perspective, le programme Interreg « VI-A France-Italie (ALCOTRA) » pour 2021-2027, financé par l'Union européenne, a pour objectif d'intensifier la cohésion entre régions frontalières françaises et italiennes.

Parallèlement, depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, le CGCT prévoit à l'article L. 5217-2, VIII que « la métropole limitrophe d'un Etat étranger élabore un schéma de coopération transfrontalière associant le département, la région et les communes concernées ». S'il n'est pas véritablement contraignant, il n'en est pas moins un document stratégique de coopération qui a toute son importance. Or, il a pu être regretté que ces schémas laissent en suspens la question des modalités suivant lesquelles les partenaires étrangers doivent y être associés ; ils ne constituent pas « des démarches transfrontalières pleinement intégrées » (Mission opération transfrontalière, gouvernance et planification stratégique transfrontalière. *Premier bilan de la mise en place des SCT : vers une prise en charge intégrée du fait transfrontalier ?*, 2020, p. 54).

Malgré le cap fixé par les autorités centrales, et en dépit de la feuille de route des autorités locales, la diplomatie démultipliée peine à se concrétiser en l'absence d'une approche transfrontalière intégrée. A titre illustratif, le schéma de coopération transfrontalière de la métropole Nice Côte d'Azur met en lumière ces limites en matière de mobilité. Il est souligné que la « mobilité transfrontalière efficiente constitue l'une des conditions permettant également de renforcer l'intégration transfrontalière. Or, [...] la desserte locale transfrontalière est aujourd'hui particulièrement incertaine ». En ce sens, la ligne TER

reliant Cannes à la ville italienne de Vintimille – en passant par la Principauté de Monaco – connaît des perturbations importantes dues à la rupture de charge à Vintimille, les passagers devant changer de train pour poursuivre leur trajet. Ceci s'explique par la différence des normes techniques et l'incompatibilité des wagons. Faute de concertation, il existe ainsi une frontière ferroviaire matérialisée par la gare de Vintimille, distincte de la frontière administrative. En outre, la ligne TER reliant Nice à la ville italienne de Cuneo – en passant par la vallée de la Roya – présente également une rupture de charge en gare de Breil-sur-Roya. Ici, ce sont des considérations politiques qui sont en cause. Cette ligne est menacée de fermeture en raison du coût des travaux importants nécessaires à son entretien et dont le financement est toujours discuté par les autorités italiennes et françaises. Il s'ensuit une diminution drastique de la circulation des trains, à l'origine d'une désertification ferroviaire.

2. L'association des citoyens à la coopération transfrontalière

L'idée de démocratisation de la diplomatie française n'est pas nouvelle. Laurent Fabius considérait déjà en 2014 que « la démultiplication de ces canaux peut renforcer l'appropriation démocratique de la politique étrangère » (*Démocratie et diplomatie en France*, préc., p. 492). Souvent évoquée, elle n'est que rarement concrétisée. L'analyse met en évidence l'absence d'association des citoyens, alors même que ces derniers sont pourtant les principaux concernés par la réalité de la qualité du service public. En solution, certains auteurs ont préconisé la création de « parlements transfrontaliers »,

au sens de « forum permettant d'associer, dans une certaine mesure au moins, les citoyens au projet transfrontalier dans une perspective à la fois de légitimation, d'appropriation et de représentation des territoires, des habitants et de l'enjeu transfrontalier » (D. Connil, *L'idée d'un Parlement transfrontalier : quelles possibilités ?*, in *La gouvernance transfrontalière*, préc., p. 304). Là encore, la volonté politique des autorités locales est déterminante.

La notion de diplomatie démultipliée permet une approche nouvelle de l'action extérieure des autorités locales françaises, dans un sens conforme aux besoins et attentes de la société internationale du XXI^e siècle. La démultiplication de la diplomatie française suppose l'action conjointe, d'une part, de l'Etat et, d'autre part, d'une ou plusieurs autorités locales dans la conduite de la politique étrangère de la France. Dès lors qu'il n'existe qu'une diplomatie française, les canaux diplomatiques doivent aller de concert. L'analyse montre que le droit présente désormais la souplesse nécessaire pour permettre la diplomatie démultipliée, qui apparaît aujourd'hui inexorable. Cependant, celle-ci peine encore à se concrétiser en raison de points de blocage d'ordre politique et de l'imaginaire qui entoure la frontière. Il faut le souligner, la diplomatie démultipliée n'implique pas d'effacer les frontières, mais de tenir compte de l'évolution de leur fonction. Plus largement, avec la diplomatie démultipliée où des systèmes administratifs dissymétriques se côtoient, c'est le défi du droit administratif transnational qui s'ouvre.