



UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

ECOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETE

T H E S E

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

Discipline : **Droit public**

présentée et soutenue publiquement

par

Marie Julie Pegdwendé DJINDJERE

Le 3 octobre 2014

**LES ACCORDS TRANSNATIONAUX CONCLUS ENTRE LES
COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET
AFRICAINES : LE CAS DU BURKINA FASO**

JURY

Mme Claudine LEDOUX, Ambassadeur de France pour la région de l'Océan indien
(Absente)

M. Marcel SINKONDO, Maître de conférences HDR à l'Université de Reims Champagne-
Ardenne (Directeur de thèse)

M. Modeste MFENJOU, Docteur en droit, avocat au barreau de Reims (Rapporteur)

M. Raphaël PORTEILLA, Maître de conférences HDR à l'Université de Dijon (Rapporteur)

M. Jean-Claude NEMERY, Professeur de droit public à l'Université de Reims Champagne
Ardenne (Président)

« L'URCA n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les mémoires et thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

DEDICACES

A mes grands-parents, Brigitte, Jean Baptiste et Elisabeth qui m'ont fait un faux bond.

En 2013, à seulement quelques mois de la fin de mes études, vous tiriez votre révérence. Toi mamie Brigitte la première, et les deux autres, en seulement deux semaines d'intervalle. Signe fort, il est vrai, d'un symbole de fidélité et d'attachement entre vous, mais nous laissant dans le chagrin et une douleur indescriptibles. Vos précieux conseils et encouragements à ne jamais baisser les bras et vos saintes bénédictions en guise d'accompagnement résonnent toujours à mes oreilles comme si ce n'était seulement qu'hier et m'ont été une source de référence sans pareil. Du haut des cieux où vous vous trouvez en ce moment, en bonne place, veuillez bien, très chers grands-parents, recevoir à titre posthume l'expression de ma sincère et inaltérable reconnaissance. Soyez en paix et continuez de veiller sur nous vos petits - enfants.

A mon père Dominique et à ma mère Flore.

Très chers parents comment pourrais-je vous remercier à la hauteur de vos efforts et de vos bienfaits qu'il m'est impossible de quantifier ? Comme à l'accoutumée, vous me répondez tout naturellement que vous n'avez assumé que votre devoir de parents. Soit, mais consciente de vous avoir assez souvent mis sous pression et sollicité à des moments pas toujours favorables, je tiens dès à présent à vous traduire ma profonde gratitude et mon infinie reconnaissance pour votre accompagnement et votre sollicitude sans réserve. Merci d'avoir contribué à alléger mes préoccupations et mes angoisses en ayant bien voulu les partager solidairement avec moi. Merci pour les conseils et les encouragements que vous n'avez cessé de me prodiguer, toute chose m'ayant permis de remonter la pente à des moments critiques où le moral commençait à flancher.

J'étends cette reconnaissance à **mon frère Stéphane, à ma sœur Fabienne sans oublier tous mes amis et autres connaissances** qui n'ont pas été en reste.

Je prie le Dieu Tout Puissant de vous garder en bonne santé, vous préserver du mal et vous conserver à l'abri du besoin.

REMERCIEMENTS

A Mon Directeur de thèse, **Monsieur Marcel SINKONDO**, qui a bien voulu se charger de la direction de cette thèse. Votre disponibilité, votre patience, vos directives, orientations et encouragements permanents, et surtout votre compréhension m'ont permis de réaliser ce travail, et ma gratitude envers vous est inexprimable.

Aux membres du Jury pour l'attention qu'ils ont bien voulu accorder à mes travaux et l'honneur qu'ils me font de prendre part à la soutenance.

A toutes les personnes ressources qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de cette thèse. Mes remerciements vont à l'endroit de :

Monsieur Jean-Jacques GLEIZAL professeur de sciences politiques à l'université Pierre Mendès France de Grenoble, Président de l'IDHIL ; **Monsieur Philippe DI LORETO**, Responsable de la coopération décentralisée à la Communauté urbaine de Lyon - DGDEI Délégation Générale au développement économique et international (Grand Lyon - DGDEI) ; **Monsieur Venant OUEDRAOGO**, Président du Conseil d'Etat Burkinabé ; **Monsieur Elysé OUEDRAOGO**, Magistrat, Juge au Tribunal administratif de Ouagadougou, Chargé de cours, Consultant et Formateur ; **Monsieur Simon COMPAORE**, ancien maire de Ouagadougou et l'ensemble du personnel de la mairie de Ouagadougou ; **Monsieur Joachim VOKOUMA**, Journaliste de Lefaso.net ; **Madame Reine SANKANDE BENAO**, Directrice de la coopération décentralisée au Burkina Faso ; **Monsieur Alfred OUEDRAOGO**, Médecin et juriste à Ouagadougou, **Madame Salimata COMPAORE**, juriste pour toutes ses contributions.

Mes remerciements vont également à l'ensemble de tous les professeurs et doctorants de la faculté de droit et de science politique de l'Université de Reims Champagne-Ardenne.

TABLE DES ACRONYMES

ACDI : Annuaire de la Commission de Droit International

ACP : Afrique Caraïbes et Pacifique

AFD : Agence Française du Développement

AFCCRE : Association française des communes et régions d'Europe

AFDA : Annuaire Français de Droit Administratif

AFDI : Annuaire Français de Droit International

AIDA : (Base de données mondiales des projets de développement)

AIDI : Annuaire de l'Institut de Droit International

AJDA : Actualité Juridique de Droit Administratif

AJIL : American Journal of International Law

AN : Assemblée Nationale

APE : Accords de Partenariat Economique

APD : Archive de Philosophie du droit

APG : Accord Politique Global

Art. : Article

ARRICOD : Association Nationale des Directeurs et Responsables des Relations Internationales et de Coopération Décentralisée

ATO: Arab Towns Organization

BYIL : British Yearbook of International Law

CAA : Cours Administrative d'Appel

CAMVAL : Coordination des Associations Mondiales de Villes et Autorités Locales

CCJA : Cour Commune de Justice et d'Arbitrage

CCJ : Comité Communal de Jumelage

CCRE : Conseil des communes et régions d'Europe

CE : Conseil d'Etat

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CEMR : Council of European Municipalities and Regions

CERI : Centre d'Etudes et de Recherche Internationale

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CIEDEL : Centre International d'Etudes pour le Développement Local

CNBJ : Comité National Burkinabé de Jumelage

CNCD : Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

CNJ : Comité National de Jumelage

COA : Code des Obligations de l'Administration

CONACOD : Commission Nationale de la Coopération Décentralisée

CONAD : Conférence Nationale de la Coopération Décentralisée

CPER : Contrats de Plan Etat-Régions

CRID : Centre de Recherche et d'Information sur le Développement

CRJ : Comité Régional de Jumelage

CSLP : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté

CUF : Cités Unies France

D. : Recueil Dalloz

DAECL : Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales

DCP : Documents Cadres de Partenariat

DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement

DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales

FAO : Organisation des Nations Unies pour l’agriculture et l’alimentation

FMVJ : Fédération Mondiale des Villes Jumelées

GAJA : Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative

GECT : Groupement Européen de Coopération Transfrontalière

GIP : Groupement d’Intérêt Public

IAGU-BAU : Institut Africain de Gestion Urbaine – Bureau Agriculture Urbaine

IDH : Indice de Développement Humain

IDHIL : Institut Des Hautes Etudes de l’Action Internationale des Villes et des Gouvernements Locaux

IRCOD : Institut Régional de Coopération et de Développement

JCP : Juris-classeur périodique

JDI : Journal de Droit International

JO : Journal Officiel

JOCE : Journal Officiel des Communautés Européennes

JORF : Journal Officiel de la République Française

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LJIL : Leiden Journal of International Law

LPA : Les petites Affiches

MAE : Ministère des Affaires Etrangères

MATD : Ministère de l’Administration Territoriale et de la Décentralisation

MEF : Ministère de l’Economie et des Finances

OFAJ : Office Franco-Allemand pour la Jeunesse

OFQJ : Office Franco-Québécois pour la Jeunesse

OHADA : Organisation et l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PAD : Programme d'Aide au Développement

PAM : Programme Alimentaire Mondial

PAS : Programme d'Ajustement Structurel

PASEP : Projet d'Amélioration du Service de l'Eau Potable

PECO : Pays d'Europe Centrale et Orientale

PM : Premier Ministre

PNB : Produit National Brut

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRES : Présidence

PUF : Presses Universitaires de France

RCADI : Recueil des Cours de l'Académie de Droit International

RCDIP : Revue Critique de Droit International Public

RDP : Revue de Droit Public et de science politique

Rev. arb. : Revue de l'arbitrage

Rev. crit. : Revue Critique

RFDA : Revue Français de Droit Administratif

RGDIP : Revue Générale de Droit International Public

SALIC : Société Anonyme de Livraison Industrielle et Commerciale

SEDI-ESIL : Société Européenne de Droit International-European Society of International law

SEM : Société d'Economie Mixte

SG : Secrétaire Général

t. : Tome

TA : Tribunal Administratif

TC : Tribunal des Conflits

TGI : Tribunal de Grande Instance

TOD : Textes d'Orientation de la Décentralisation

Trav. com. fr. dr. Int. pr. : Travaux de la Commission Française de Droit International Privé

UAP : Union des Assurances de Paris

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

UNICEF : Fond des Nations Unies pour l'Enfance

ZSP : Zone de Solidarité Prioritaire

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : NATURE ET FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPERATION ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	21
TITRE I: CAPACITE ET COMPETENCES DES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC POUR CONTRACTER INTERNATIONALEMENT.....	27
CHAPITRE I: COMPETENCES INTERNATIONALES LIMITEES ET PARCELLAIRES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	29
CHAPITRE II: LA CONSECRATION JURIDIQUE DES COMPETENCES INTERNATIONALES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	67
TITRE II: LE CADRE JURIDIDIQUE DES ACCORDS TRANSNATIONAUX CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	110
CHAPITRE I: LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC COMME ORDRE JURIDIQUE DE BASE DES CONTRATS TRANSNATIONAUX ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	112
CHAPITRE II: LES CONVENTIONS TRANSNATIONALES ENTRE PERSONNES PUBLIQUES INFRA-ETATIQUES FRANCAISES ET BURKINABE : DES ACTES JURIDIQUES RELEVANT D'UN SECOND NIVEAU DE DECENTRALISATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.....	132

DEUXIEME PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DES ACCORDS TRANSNATIONAUX CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	141
TITRE I : LES ACCORDS TRANSNATIONAUX ET LES NORMES DE DROIT PUBLIC.....	145
CHAPITRE I : LA SOUMISSION DES CONVENTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE AU DROIT PUBLIC.....	147
CHAPITRE II : LE CONFLIT DE LOIS.....	164
TITRE II : LES ACCORDS TRANSNATIONAUX ET LE DROIT INTERNATIONAL PRIVE.....	181
CHAPITRE I : LE RECOURS A UNE JURIDICTION ETATIQUE.....	183
CHAPITRE II : LE RECOURS A L'ARBITRAGE.....	197
CONCLUSION GENERALE.....	213
ANNEXES.....	216
DOCUMENTS.....	241
BIBLIOGRAPHIE.....	255
TABLE DES MATIERES.....	289

INTRODUCTION

L'action internationale des Etats est affectée par les nouvelles diplomaties des collectivités territoriales et gouvernements non centraux. Ces derniers tentent de se définir collectivement une identité spécifique sur la scène internationale. Longtemps ignorée, voire combattue, au nom d'une vision centralisée des relations extérieures et d'une méfiance parfois exacerbée de l'Etat à l'égard d'une diplomatie parallèle et militante, la coopération décentralisée a dû consolider progressivement ses fondements juridiques avec le soutien du législateur. Plus encore, au fil du temps, ces actions se sont diversifiées et structurées, conférant à l'action extérieure des collectivités locales un statut à part entière dans le droit des collectivités locales.

C'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que les collectivités territoriales ont mis en place leurs premières relations internationales, sous la forme d'accords de jumelage fondés sur l'amitié entre les peuples et la promotion de la paix en Europe. Ces relations parfois platoniques¹, souvent symboliques² s'inscrivaient en dehors d'un cadre juridique qui était clairement identifiable, et constituaient régulièrement l'expression de convictions idéologiques.

La période de la guerre froide fut ainsi l'occasion, pour les exécutifs locaux, d'illustrer leurs choix politiques en développant des relations de jumelage avec des villes issues, tantôt du bloc occidental (Royaume-Uni, États-Unis), tantôt du bloc soviétique (URSS)³. La chute du mur de Berlin fut l'occasion d'une remise à plat du phénomène et il est apparu que les relations conventionnelles entre collectivités issues d'Etats distincts disposent d'un fort potentiel de synergie des politiques publiques dans des territoires vulnérables, mêlé à des risques juridiques longtemps méconnus par les autorités centrales ou fédérales⁴.

¹ Y. Delahaye, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales*, in Conseil d'État, (Paris, novembre 1985, non publié).

² En témoignent le jumelage exclusif noué entre Paris et Rome en 1956 et la coquecigrue qui l'accompagne: « seul Rome est digne de Paris et seul Paris est digne de Rome ».

³ Conseil d'État, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 2006, p.11.

⁴ Ainsi le Conseil d'État français relève-t-il, dans son rapport public pour 2008 que « le développement rapide des contrats internationaux par l'État et les collectivités territoriales constitue aujourd'hui un ,angle mort' du contrat administratif. On n'en connaît ni le nombre, ni la nature, ni l'objet, ni les auteurs, alors que leur développement pose des questions nouvelles, souvent très délicates : les limites pour les collectivités publiques à agir comme tout opérateur privé et la détermination des règles qui les régissent (loi applicable, capacité à compromettre, juridiction compétente...). L'État s'expose donc à des risques sans en être assez conscient ». In Conseil d'État, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Rapport public pour 2008, N°59 Paris, La Documentation française, 2008, P.260.

A l'origine, la coopération entre collectivités ne dépassait guère le champ des « relations de confins⁵ ». Elle était essentiellement technique et permettait à des collectivités voisines de mutualiser leurs moyens humains ou logistiques en matière de gestion des infrastructures, des réseaux de transports ou d'assainissement et de protection des sites naturels frontaliers. Ce faisant, d'un point de vue juridique, « de façon souvent sporadique et embryonnaire, agissant parfois en marge des textes qui organisent leur tutelle », les collectivités tentaient « d'échapper aux contraintes venues d'en haut en recourant à des procédures diversifiées⁶ ».

Ce type de coopération s'est ainsi développé de manière relativement anarchique, sans cadre juridique clairement défini. En réponse, à partir des années 1970-1980, le Conseil de l'Europe a entrepris une opération de sécurisation de ces relations à travers l'adoption d'un système de règles-cadres. Ces travaux aboutirent à l'adoption de la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, le 21 mai 1980⁷, qui a été complété par deux protocoles additionnels le 9 novembre 1995⁸ et le 5 mai 1998⁹.

Dans le sillage de la Convention-cadre, les Etats Parties ont élaboré une série de « traités de couverture¹⁰ » qui consistent à organiser, aux échelles bi¹¹ ou plurilatérales¹², la coopération

⁵ Expression retenue in C. de VISSCHER, *Problèmes de confins en droit international public*, Paris, Pedone, 1969 *passim*. Cf. aussi Y. BERNARD, M. ALVAERZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », RCADI 1993-VI, P. 243, pp. 293-417, spéc. 326-333.

⁶ P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », AFDI, 1977, p.837.

⁷ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adoptée à Madrid le 21 mai 1980, STE, N°106. Cf. E. DECAUX, « La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales et autorités locales », RGDI, 1984, pp. 557-615, spéc. 587-597.

⁸ Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adopté à Strasbourg le 9 novembre 1995, STE, N°159. L'apport essentiel de ce protocole consiste en la proclamation d'un « droit des collectivités ou autorités territoriales (...) de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres États ». Cf. B. DOLEZ, « Le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », RGDI, 1996, pp. 1005-1022. Déjà, la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, STE, N°122, précisait dans son article 10 alinéa 3 que « les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États ».

⁹ Deuxième protocole à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, adopté à Strasbourg le 5 mai 1998, STE, N°169.

¹⁰ P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière », 1977, op.cit. P. 860.

entre leurs collectivités respectives. L'encadrement juridique des relations entre collectivités s'est inscrit, ce faisant, dans une logique top-down, dans la mesure où les États se sont chargés d'établir un régime juridique par voie de traités, sans laisser une totale liberté à des autorités subnationales peu familiarisées aux relations extérieures.

Depuis lors, en schématisant un régime juridique particulièrement sophistiqué, le droit fondant la coopération conventionnelle entre collectivités et celui la régissant peuvent apparaître tout à la fois internationaux et internes. Tant les règles de compétence des collectivités que le droit applicable aux conventions conclues entre elles découleront des règles internationales établies par la Convention-cadre, ses protocoles additionnels et les traités de couverture, mais également, des règles internes des États dont sont issues les collectivités parties.

La pratique conventionnelle des collectivités publiques infra étatiques envisagée d'un point de vue juridique présente indéniablement une « étrange spécificité¹³ » en ce sens que ces accords semblent tout à la fois s'apparenter à plusieurs catégories juridiques, sans pour autant relever véritablement d'aucune d'entre elles. L'observation de la pratique montre un lien

¹¹ Citons l'Accord relatif à la coopération dans la région de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Pétersbourg et la région de Leningrad du 20 janvier 1992 (Russie et Finlande); l'Accord-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales du 24 février 1993 (Suisse et Italie); l'Accord-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales du 27 janvier 1993 (Autriche et Italie); l'Accord de Rome concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 26 novembre 1993 (France et Italie); Le Traité de Bayonne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 10 mars 1995 (Espagne et France) et le Traité de Valence sur la coopération transfrontalière entre entités et instances territoriales du 3 octobre 2002 (Espagne et Portugal).

¹² Citons la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales du 12 septembre 1986 (Belgique, Luxembourg et Pays-Bas); l'Accord d'Isselburg-Anholt relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales ou autres organismes publics du 23 mai 1991 (Allemagne, Land de Basse-Saxe, Land de Rhénanie du Nord Westphalie et Pays-Bas); l'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 (France, Allemagne, Luxembourg et Suisse); l'Accord de Mayence relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et d'autres instances publiques du 8 mars 1996 (Land de Rhénanie du Nord Westphalie, Land de Rhénanie Palatinat, Région wallonne et communauté germanophone de Belgique) et l'Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 16 septembre 2002 (Belgique, Communauté française, Région Wallonne, Communauté flamande, Région flamande et France).

¹³ Voir M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, LGDJ, 2002, P.5

constant avec les frontières qui cloisonnent la science juridique ; entre droit interne et droit international, mais aussi droit privé et droit public, et même entre ce qui est du domaine juridique et ce qui tout en mimant les apparences du droit, se situe hors du droit¹⁴.

Ainsi, le fait que ces accords soient conclus entre collectivités publiques d'origine nationale différente pourrait les rattacher au droit international public. Toutefois, il est important de rappeler que le droit international public régit uniquement les relations entre Etats souverains. Ce qui implique qu'une simple personne publique ne saurait être investie du pouvoir d'engager l'Etat souverain. D'où la possibilité de recourir au droit interne car pour certains, les relations conventionnelles entre Etats souverains peuvent elles-mêmes être régies par le droit interne¹⁵. Dans ce cas, les accords entre collectivités publiques relevant d'Etats distincts pourraient être soumis au droit interne.

Cependant, les accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et africaines mettent en présence des personnes publiques relevant de systèmes juridiques différents. Ils font intervenir plusieurs droits internes, d'où l'importance ici de faire un choix. On est alors tenté de se référer au contrat international entre personnes privées, mais celui-ci relève du droit international privé qui se résume aux seuls rapports de droit privé. Or, les contrats transnationaux conclus entre collectivités publiques relevant d'Etats distincts, pourraient difficilement se résumer à des rapports de droit privé, en d'autres termes, à de simples opérations marchandes.

De ce fait, ces accords transnationaux relèvent à la fois du droit international public, du droit international privé, du droit public et du droit privé. Leur nature juridique reste donc à découvrir. Certes, une doctrine importante, spécifiquement publiciste s'y est déjà penchée, mais leurs raisonnements se sont avérés limités ; car bien souvent, les auteurs n'envisagent la problématique juridique de ces accords qu'au seul regard de la matière dont ils sont les spécialistes.

¹⁴ Voir N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, 1994, p.1.

¹⁵ Voir J. VERHOEVEN, « Traités ou contras entre Etats ? Sur les conflits de lois en droit des gens », *JDI*, 1984, P. 5-36 ; F.A. MANN, « About the prosper law of contracts between States », in *International Studies*, Oxford : Clarendon Press, 1973, P. 241-255.

A ce titre, Mathias AUDIT montre que : « *le spécialiste de droit administratif ou de droit constitutionnel s'intéressera en premier lieu à l'atteinte que ces accords sont susceptibles de porter à l'unité de l'Etat et à son monopole en matière de relations extérieures, ensuite, il exposera les conditions dans lesquelles la compétence pour conclure de tels accords peut être envisagée. En revanche, leur qualification et le régime qui leur est applicable resteront le plus souvent dans l'ombre. Quant à l'internationaliste de droit public, il s'intéressera avant tout à l'appartenance de ces conventions au droit international public. Puis cette question résolue, en général en faveur d'une exclusion du droit des gens, il considérera alors que la question n'est plus de son ressort. Enfin, l'internationaliste de droit privé ne sera normalement pas amené à connaître du problème en raison de l'exclusion traditionnellement admise du droit de la matière des conflits de lois* »¹⁶.

Mais il nous apparaît qu'en réalité, chacune de ces matières n'appréhende que quelques aspects du phénomène. Dès lors, il n'est pas très significatif de l'envisager uniquement du point de vue de l'une d'entre elles. Pour tenter de mettre en œuvre une théorie juridique, il est nécessaire d'associer, mais aussi de concilier les exigences du droit international public, du droit international privé, et du droit administratif. Tel sera donc l'objectif de la présente étude.

I – Les formes et axes de la coopération française décentralisée en Afrique

Le terme de coopération ne pose pas de difficulté ; nous le reprenons en son sens le plus large à savoir « l'action de participer à une œuvre commune¹⁷ ». Les analystes des relations internationales sont parfois parvenus à donner une signification plus précise et restrictive de ce terme, puisqu'ils distinguent diverses formes de relations institutionnalisées, classifiées selon un critère « d'intensité » des relations. Ainsi on trouve parfois une gradation dans laquelle apparaissent la concertation, la coopération, l'harmonisation et finalement l'intégration, qui représentent des paliers successifs des formes de relations internationales. Notre acception ne

¹⁶ Voir M. Audit, Les conventions transnationales entre personnes publiques, op. cit. P. 6.

¹⁷ Petit Robert.

se réfère pas nécessairement à cette classification, sans pour autant s'y opposer ; elle se veut plus large et générale.

La coopération décentralisée est la coopération que les collectivités territoriales peuvent engager avec des collectivités étrangères dans la limite de leurs compétences. Elle prend la forme de conventions, ou de participation à des sociétés d'économie mixte locales ou à des groupements d'intérêt public, d'appui institutionnel, de gestion commune de biens et de services, de coopération transfrontalière ou coopération interrégionale. L'expression est parfois employée aussi pour désigner les actions de coopération au profit de collectivités des pays en voie de développement engagées par des collectivités locales françaises¹⁸.

A l'instar de Marie-José TULARD¹⁹, nous pensons également que la coopération décentralisée recouvre des activités foisonnantes et multiples qui se sont déployées au départ de façon spontanée, le fait, en ce domaine plus qu'en d'autres sans doute, précédant le droit.

Plus récemment s'est développée une coopération transfrontière, n'impliquant pas une proximité géographique. Elle s'établit, là encore, entre collectivités territoriales, mais aussi entre établissements publics nationaux ou locaux. Les accords entre universités ou entre instituts de recherche, qui relèvent de différents pays constituent des exemples. Ainsi, la coopération décentralisée entre la France et l'Afrique particulièrement avec le Burkina Faso s'inscrit dans ce dernier registre.

Les relations transfrontières entre collectivités publiques infra étatiques, sont de plus en plus nombreuses, et se développent sous des aspects multiformes. Aussi était-il nécessaire de nous limiter et de centrer notre étude. Nous avons donc circonscrit notre analyse aux accords écrits existants entre collectivités publiques de nationalités différentes (en l'occurrence ceux conclus entre les collectivités publiques françaises et burkinabé).

En droit, un accord est une rencontre de volonté en vue de produire l'effet de droit recherché par les parties : contrat, mariage, divorce par consentement mutuel, concordat²⁰...

L'utilisation de la notion de transnationalité paraît ici appropriée. Des auteurs remarquent que « les relations transétatiques, ou transnationales (les deux mots sont équivalents) sont celles

¹⁸ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001, P. 161.

¹⁹ M.-J. TULARD, La coopération décentralisée, LGDJ, 2006, P. 1.

²⁰ Lexique des termes juridiques, op. cit., p. 6

des relations internationales qui mettent en présence deux êtres dont l'un au moins n'est pas un Etat²¹ ». Cela signifie que tout rapport de droit non interétatique ayant une dimension extraterritoriale et échappant de ce fait à l'emprise d'un seul ordre juridique doit être qualifié de transnational.

Mais il faut noter que s'il existe des relations transnationales, il n'existe pas à proprement parler de droit transnational²², en l'absence d'un ordre juridique spécifique à ce type de rapports de droit²³. La relation transnationale acquiert une valeur juridique lorsqu'elle est appréhendée par un ou plusieurs ordres juridiques. Le droit international privé se charge de l'opération de répartition des relations transnationales entre personnes privées. Ces relations relèveraient du droit interne : ce sont des contrats internationaux.

Comment qualifier alors les conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé? Elles ne relèvent ni du droit international public, ni du droit international privé. Il s'avère difficile de les rattacher à un ordre juridique donné. D'où la nécessité ici de déterminer le régime juridique dont relèvent ces accords transnationaux.

²¹ J. COMBACAU, S. SUR, Droit international public, Paris, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2001, p. 4 ; J. ROBERT, Le phénomène transnational, Paris, LGDJ, Editions de l'AFA, 1989, p. 3 ; P. MERLE, « Le concept de transnationalité », in humanité et droit international, Mélanges Dupuy, Paris, Pedone, 1991, pp. 222-231.

²² Même P.C. JESSUP, en dépit de la généralisation qu'il entreprit des termes « droit transnational », ne considérait pas celui-ci comme un droit spécifique mais entendait recouvrir sous ce terme générique l'ensemble des règles, de source interne et internationale, appelées à régir les relations sociales non exclusivement circonscrites à un Etat. Ceci est manifeste dans le passage suivant où l'auteur fait état de ce qu'il entend par « droit transnational » : « plutôt que les termes « droit international », j'utiliserai les termes « droit transnational », dans le but d'embrasser toutes les règles qui régissent les faits ou les actes qui transcendent les frontières nationales. En font partie à la fois le droit international public et le droit international privé, à l'instar des autres règles qui ne font pleinement partie d'aucune de ces deux catégories habituelles » (« I shall use instead of « international law », the term « transnational law » to include all laws which regulates actions or events that transcend national frontiers. Both public and private international law are included, as are other rules which do not wholly fit into such standard categories ») Transnational law, New Haven : Yale University press, 1956, p. 2.

²³ On objectera que l'existence d'un tiers ordre juridique, distinct à la fois des droits internes et du droit international, est parfois avancée. Mais en dehors même du fait que ceci constitue une hypothèse contestable, ce droit transnational est celui de la « communauté des marchands » mieux connu sous la dénomination de *lex mercatoria*. Or, quoi qu'il advienne de la qualité d'ordre juridique de cette dernière, les conventions transnationales entre personnes publiques n'appartiennent pas à ce monde du commerce international.

Les acteurs des relations de coopération décentralisée sont décrits sous les traits de « régions²⁴ », « autorités régionales²⁵ », « collectivités territoriales²⁶ », « autorités ou collectivités locales²⁷ » ou « division et sous-divisions de l'Etat²⁸ ». Nous avons donc recherché une terminologie qui permette de comprendre le phénomène dans son ensemble. Il s'agit du terme de « collectivités publiques ». Nous entendons donc par « collectivités », une expression générique désignant des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion du territoire national, auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues : communes, départements, régions, départements d'Outre-mer, territoires d'Outre-mer.

Le caractère « public » de ces collectivités permet d'écarter tous les groupements de types privés, tels que les associations visant à défendre des intérêts privés. En fait, deux critères sont sous-jacents à cette terminologie. D'une part, une collectivité publique relève par son origine des normes du droit public, ce qui constitue un critère formel clair. Mais d'autre part, il existe un critère matériel auquel nous attachons de l'importance, qui est la notion d'intérêt public des fonctions remplies par la collectivité, qui nous paraît être tout aussi fondamentale.

En somme, avec l'emploi de la terminologie « collectivité publique » dans notre étude, nous voulons voir plus large. Nous englobons dans cette appellation, les notions de collectivités locales ou collectivités territoriales, mais aussi celles des établissements publics.

En France, le premier véritable cadre juridique de principe de la coopération décentralisée n'a été posé qu'en 1992, par l'adoption de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration

²⁴ Avec toutes les incertitudes que comporte ce thème comme l'on démontré MERCIAI et SAINT-OUEN qui conclurent leur étude en ces termes : « la notion juridique de région peut se définir de deux manière, positivement par certaines constances qui paraissent lui être inhérentes, négativement par la pluralité des formules consacrées par les divers droits positifs étudiés », in *Revue de droit public*, N° 103, 1987, P. 1323

²⁵ U. BEYERLIN : « Transfrontier coopération between local or regional authorities », in *encyclopedia of public international law*, Vol. 6, Nort-holland, Amsterdam, 1983, P. 3.

²⁶ Terme retenu dans le libellé de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980. Terme également retenu par R. LAFORE : « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », in *Revue du droit public*, 1988, Vol. 3, PP. 763-811.

²⁷ BEYERLIN ne retient que les collectivités locales comme aptes à participer au phénomène, à l'exclusion de l'échelon régional.

²⁸ I. SEIDL-HOHENVELDERN : Le droit applicable aux entreprises internationales communes, étatiques ou paraétatiques », in *AIDI*, Vol. 60-1, Cambridge, 1983, PP. 1-43

territoriale de la République²⁹ qui a confirmé la légalité de principe des actions extérieures des collectivités locales. Modifiée et complétée en 1995, puis en 1999, cette loi a été l'occasion d'un commentaire approfondi dans une circulaire des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères du 20 avril 2001³⁰. C'est cette loi qui permet d'ailleurs aux collectivités locales françaises d'étendre et de consolider leurs liens de coopération avec d'autres collectivités décentralisées dans le monde.

L'Afrique constitue de ce point de vue, après l'Europe³¹, le deuxième théâtre d'opérations le plus important pour la coopération décentralisée française³². Pour des raisons historiques, culturelles et linguistiques, l'action des collectivités territoriales françaises s'exerce par le nombre de liens : d'abord en Afrique occidentale subsaharienne, dans le Maghreb et dans une bien moindre mesure en Afrique centrale et orientale et en Afrique australe et l'océan indien.

Au sein de la zone Afrique occidentale subsaharienne, trois pays se détachent très largement. Dans chacun d'eux, plus d'une centaine de collectivités territoriales françaises interviennent. Il s'agit par ordre décroissant à raison du nombre de liens recensés, du Burkina Faso, du Mali et du Sénégal.

S'agissant du Burkina Faso, objet de notre étude, les premiers liens formels entre collectivités territoriales françaises et Burkinabé se sont noués à la fin des années soixante. Le jumelage entre Loudun et Ouagadougou, conclu en 1967 semble être le plus ancien. Ces liens formels concernent principalement des communes et sept (7) départements français. Cette coopération décentralisée n'a posé jusqu'à présent aucune difficulté particulière avec les autorités du Burkina-Faso où une Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CONACOD) a été mise en place. Le gouvernement porte un intérêt manifeste à cette coopération³³ qui, du reste, s'exerce dans des domaines variés³⁴. Dans les prochaines années, il

²⁹ JORF n° 33, Lois et décrets, 8 février 1992, pp. 2064 à 2083.

³⁰ Circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, non publiée.

³¹ Union Européenne (UE) et Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO).

³² In « La coopération décentralisée entre la France et l'Afrique », Délégation pour l'Action extérieure des collectivités locales, Novembre 2003.

³³ Il a participé à la rencontre des acteurs de la coopération non-gouvernementale France-Burkina Faso qui s'est tenue à Poitiers en octobre 2001.

pourrait y avoir des demandes en matière d'appui à la décentralisation en raison de la réorganisation territoriale du Burkina-Faso³⁵. De nouvelles expériences « multi acteurs » peuvent s'y faire jour par un processus de mutualisation de certaines opérations et par la recherche de synergie avec les engagements de l'Agence Française du Développement (AFD).

Pour le Mali, en ce qui concerne la France tous les niveaux de collectivités territoriales sont représentés. Selon l'Ambassade de France à Bamako, 37 % des collectivités territoriales françaises qui interviennent au Mali sont présentes dans la région de Kayes contre 19 % pour celle de Mopti et 15 % pour celle de Koulikoro. Cette coopération décentralisée n'a posé jusqu'à présent aucune difficulté particulière avec les autorités du Mali, qui ont participé à une évaluation de la coopération décentralisée demandée par le Département. De cette étude il ressort notamment pour l'instant que la coopération décentralisée pourrait se trouver mieux articulée avec les programmes gouvernementaux maliens, avec les programmes de bailleurs de fonds étrangers et avec ceux de l'Ambassade. Afin que les différents acteurs puissent se rencontrer et mener une réflexion commune, des rencontres « franco-euro-maliennes » sont prévues. La Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) a donné un accord de principe à cette proposition.

Au Sénégal, la coopération décentralisée n'atteint pas encore, par le nombre de liens, l'ampleur de celle qu'a la France avec le Burkina Faso et le Mali. Néanmoins, ce pays offre un terrain propice au développement de ce type de coopération du fait d'une longue tradition communale³⁶, d'une décentralisation consolidée par les lois de mars 1996 avec le transfert par l'Etat de neuf domaines de compétence aux collectivités locales³⁷ (le pays compte à ce jour 10

³⁴ Education, formation, santé, agriculture, élevage, assainissement, accès à l'eau potable, etc.

³⁵ En effet, les élections municipales du 23 avril 2006 au Burkina Faso ont consacré la communalisation intégrale du territoire burkinabé, avec la création de 302 nouvelles communes rurales qui viennent s'ajouter aux 49 communes urbaines déjà existantes et aussi de 13 conseils régionaux.

³⁶ Les premières communes y ont vu le jour il y a un siècle. En effet, Saint Louis possède une ancienne tradition communale puisque sa municipalité date de 1872. Erigée en commune de plein exercice dès 1872, ce statut n'est élargi à l'ensemble des communes du Sénégal qu'en 1960.

³⁷ Les domaines transférés se répartissent en trois catégories :

- Les domaines d'actions de développement économique : planification, aménagement du territoire, gestion des ressources naturelles, urbanisme et habitat.
- Les domaines d'actions de développement culturel : éducation, jeunesse et culture
- Les domaines d'actions de développement social et sanitaire : santé publique et action sociale.

régions, 103 communes, dont 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales) et encouragées par les Gouvernements successifs³⁸ ; du dynamisme et de l'indépendance d'élus locaux organisés en associations nationales actives, mais aussi de l'existence de relations suivies entre élus locaux des deux pays.

Vient ensuite un deuxième groupe de pays, accueillant chacun, près d'une cinquantaine de collectivités territoriales françaises qui interviennent. Il est composé de la Mauritanie, du Bénin, et dans une moindre mesure le Togo.

En Mauritanie, les deux tiers des communes jumelées de ce pays le sont avec des partenaires français. Les opérations de coopération décentralisée portent sur les échanges culturels aussi bien que sur la réalisation d'équipements collectifs dans les domaines de la santé et de l'éducation. La qualité de la coopération décentralisée établie entre les collectivités des deux pays appelle quelques appréciations. Même si certains d'entre eux ont récemment donné lieu à l'établissement de programmes ou de plans pluriannuels, beaucoup de jumelages se résument encore trop souvent à des actions éparses ou à des microréalisations³⁹. On peut observer par ailleurs l'incapacité de certaines communes à prendre en charge des frais récurrents, ce qui limite la pérennité de certaines actions de coopération ; ou encore la répartition inégale des actions de coopération décentralisée dans l'espace : elles ont peu bénéficié au Nord et à l'Est du pays. Enfin, centrées sur les équipements scolaires et sanitaires, les opérations conduites gagneraient à promouvoir des projets générateurs de ressources pour les communes (marchés, stades, gares routières).

Le Bénin s'est engagé dans un processus de décentralisation qui a été consacré par la promulgation de quatre lois instituant une nouvelle organisation territoriale. Le pays est découpé en 12 départements et 77 communes. Ces dernières, qui ont la superficie des Arrondissements (Sous-préfectures) dont elles ont pris la succession, constituent le seul

³⁸ La création d'une Commission nationale de la coopération décentralisée avait été évoquée par le précédent ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en 2003.

6 Associations des Maires, Associations des Présidents des Conseils Ruraux, Associations des Présidents des Conseils Régionaux.

³⁹ Dans des domaines jugés prioritaires par les partenaires mauritaniens mais insuffisamment circonscrits par les collectivités françaises.

véritable niveau de décentralisation. Pour autant, la nouvelle législation n'a nullement exclu qu'il pût, le moment venu, en exister une autre.

Depuis le début des années 1990, le Bénin constitue un cadre privilégié de l'action extérieure des collectivités locales françaises. Les opérations engagées vont du simple jumelage au développement d'activités économiques ou encore au transfert de compétences et de techniques en appui à la gestion locale. Elles ont intéressé une quarantaine de villes, départements et régions de France⁴⁰.

Le Togo a constitué une terre propice pour le développement de coopérations décentralisées. Toutefois, la loi du 3 octobre 2001 en modifiant celle de 1998 sur la décentralisation permet à présent au Gouvernement de nommer à la place des conseils municipaux élus des Délégations spéciales pour des durées indéterminées. Ce nouveau dispositif avait amené des collectivités territoriales françaises à ne pas poursuivre les actions de coopération qu'elles avaient engagées⁴¹. Par la suite, selon des informations recueillies auprès de l'Ambassade, il ressort qu'une loi organique serait en préparation à Lomé pour l'organisation d'élections locales. Ce texte donnerait aussi une marge d'autonomie administrative et financière aux collectivités locales.

Un troisième groupe peut être constitué par des pays qui entretiennent chacun de l'ordre d'une dizaine de liens de coopération décentralisés. Se classent dans cette catégorie la Côte d'Ivoire⁴², la Guinée⁴³, le Cameroun⁴⁴, le Niger⁴⁵.

⁴⁰ Les élections de janvier 2003 ont d'ailleurs permis la mise en place de conseils municipaux élus dans ce pays.

⁴¹ Ceci à l'instar de la Communauté urbaine de Lyon qui en 2003 a fait savoir à l'Ambassade qu'elle avait décidé de ne pas renouveler la convention qui la liait à la ville de Lomé. Pour la Commune Urbaine de Lyon, la coopération reprendrait dès que le gouvernement du Togo aurait organisé de nouvelles élections municipales.

⁴² En Côte d'Ivoire, le nombre de collectivités engagé n'a jamais excédé une dizaine.

⁴³ En Guinée, l'action extérieure des collectivités territoriales françaises ne s'est pas encore développée à proportion de l'ensemble des relations bilatérales.

⁴⁴ Au Cameroun, la coopération décentralisée reste encore peu présente. Selon l'Ambassade française : « une poignée seulement de relations de partenariat est structurée et inscrite dans la durée ».

⁴⁵ Au Niger, quantitativement plus modeste qu'elle ne l'est dans certains pays voisins (Burkina Faso, Mali, Sénégal), l'action extérieure des collectivités territoriales françaises revêt la forme d'une dizaine de partenariats visant à améliorer le cadre de vie des populations locales.

Dans un dernier groupe de pays, moins de cinq liens ont été identifiés. Il s'agit du Tchad⁴⁶, de la Centrafrique⁴⁷, du Cap-Vert⁴⁸, et de la Gambie⁴⁹.

Le Maroc constitue le premier pays du Maghreb où s'exerce la coopération décentralisée française avec plus d'une centaine de liens établis. Il est suivi par l'Algérie pour laquelle une quarantaine de liens sont dénombrés, et par la Tunisie avec une trentaine de liens.

En Afrique centrale et orientale, six liens de coopération décentralisée ont été noués entre des collectivités françaises et rwandaises, onze au Gabon, trois au Congo Brazzaville, sept en Ethiopie, un seul en République Démocratique du Congo, un lien au Burundi, deux en Erythrée et trois au Kenya. Le reste des pays de cette région n'entretient pas de coopération décentralisée avec la France⁵⁰.

En Afrique Australe et dans l'Océan indien, la coopération décentralisée se déroule principalement avec Madagascar⁵¹, Maurice⁵². Viennent ensuite l'Afrique du Sud⁵³, les Seychelles⁵⁴, la Namibie⁵⁵, le Mozambique⁵⁶, les Comores⁵⁷, et le Zimbabwe⁵⁸. Il n'y a pas de coopération décentralisée avec l'Angola, le Botswana, la Zambie, le Lesotho, le Swaziland, et le Malawi.

⁴⁶ Un lien.

⁴⁷ Quatre (4) liens.

⁴⁸ Deux (2) liens.

⁴⁹ Un lien.

⁵⁰ Guinée équatoriale, Soudan, Somalie, Ouganda, Tanzanie.

⁵¹ La proximité des collectivités territoriales de la Réunion est un facteur favorable au développement de la coopération décentralisée ainsi que de la coopération régionale qui fait l'objet de dispositions particulières. Ce depuis l'entrée, en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Dans le domaine de la coopération décentralisée, neuf (9) collectivités territoriales de la Réunion ont établi des liens avec des collectivités territoriales malgaches, ce qui est assez représentatif de la coopération décentralisée française à Madagascar (72 liens).

⁵² Treize (13) liens.

⁵³ Huit (8) liens.

⁵⁴ Deux (2) liens.

⁵⁵ Un lien.

⁵⁶ Trois (3) liens.

⁵⁷ Quatre (4) liens.

⁵⁸ Un lien.

Somme toute, la coopération décentralisée française s'exerce donc principalement en milieu francophone et au sein d'anciennes colonies françaises. Dans les pays anglophones et lusophones, les collectivités publiques françaises sont peu présentes, voire totalement absentes.

D'une manière générale, la coopération décentralisée en Afrique se caractérise par son ancienneté, son dynamisme⁵⁹ et sa capacité d'innovation. Caractérisés historiquement par la forte implication du tissu associatif au travers des comités de jumelage, ces partenariats sont aussi les premiers à avoir expérimenté la mutualisation des actions et des pratiques dans le cadre de programmes concernés⁶⁰. Ils valorisent la coopération de territoire à territoire en impliquant une pluralité d'acteurs locaux.

La coopération décentralisée franco-africaine est aussi une coopération qui se professionnalise, fait preuve le plus souvent de maturité et recherche la plus grande efficacité par ses contacts préalables avec les différents acteurs et bailleurs de la coopération dans les pays d'interventions. Sa valeur ajoutée est appréciée et reconnue dans un certain nombre d'Etats notamment au Burkina Faso. Elle contribue dans un certain nombre de ses domaines de compétences où le savoir-faire français est apprécié au développement de l'Afrique.

De façon générale, on notera que la coopération entre collectivités locales du Nord et du Sud revêt divers intérêts. En effet, si elle est d'un intérêt historique eu égard aux liens très forts existant entre la France et le Burkina Faso, il faut remarquer l'émergence conceptuelle du paradigme de la coopération décentralisée, sa consécration juridique et enfin, l'évolution positive de la problématique de son intégration dans le champ d'action de l'Etat.

L'intérêt économique de la coopération décentralisée est indéniable. Le Burkina Faso étant un pays enclavé et sous-développé, il pourra ainsi accéder au développement à travers les nombreuses interventions et réalisations des collectivités locales françaises, par le biais des transferts de connaissances, de technologies et de savoir-faire.

Les Etats Africains en dépit des nombreux plans d'ajustements structurels qui se sont succédé depuis le début des années 80, n'ont pu connaître un essor économique à l'instar des autres pays notamment d'Asie et d'Amérique latine avec qui ils avaient constitué le tiers

⁵⁹ Plus de 400 partenariats connus à l'échelle du continent.

⁶⁰ Bénin, Niger, Togo, Burkina Faso, grâce à un partenariat avec des collectivités allemandes.

monde au sortir de la Deuxième Guerre mondiale. Ce nouveau paradigme de la coopération et de l'aide publique au développement est donc un atout essentiel pour l'émergence économique de l'Afrique tout entière et du Burkina Faso en particulier. La coopération décentralisée entre collectivités locales du Nord et du Sud n'est-elle pas un moyen efficace d'aide à la construction d'un espace à la fois démocratique et de gestion autonome, saine et transparente des affaires publiques dans les pays du Sud?

Un intérêt politique se rattache à ce sujet, en ce sens que la coopération décentralisée favorise la gestion locale à travers un appui institutionnel permettant d'accompagner le processus de démocratisation à travers la décentralisation.

La coopération décentralisée donne lieu également à des contacts (écoles, universités, hôpitaux...), poursuit un intérêt socio-éducatif visant la population dans son ensemble et en particulier les jeunes, mais pose également une problématique de gouvernance et de confiance.

De part et d'autre, les collectivités territoriales françaises et africaines ont également diversifié et intensifié leurs objectifs dans le cadre de ce que l'on appelle la coopération transfrontalière. Il s'agit donc des collectivités locales situées de part et d'autre d'une frontière qui coopèrent pour régler des problèmes d'intérêt commun de gestion locale concernant par exemple l'environnement, l'équipement, l'urbanisme, le transport ou autres. Mais ce volet de la coopération décentralisée ne fera pas l'objet de notre étude, en ce sens que les accords conclus entre collectivités publiques françaises et africaines relèvent plutôt de l'autre volet de la coopération décentralisée à savoir la coopération transfrontière.

II – Les conventions entre personnes publiques françaises et burkinabé : Contrats ou traités internationaux?

Les conventions objet de notre étude mettent en présence deux personnes publiques infra-étatiques de pays différents, en l'occurrence la France et le Burkina Faso. A ce titre, elles appartiennent au domaine des relations internationales. Pourtant, selon l'opinion la plus répandue, les relations conventionnelles internationales s'ordonnent autour de deux figures

bien connues : le traité pour ce qui relève des relations entre sujets de droit international public et le contrat pour ce qui relève des relations entre personnes privées. Qu'en est-il alors des accords transnationaux où les parties ne sont ni des sujets de droit international, ni des personnes privées, mais des personnes morales de droit public interne? Si les accords transnationaux sont des actes de droit interne, auquel cas ce sont des contrats, ou si ces accords sont des actes de droit international public, auquel cas ce sont des traités.

Les accords transnationaux objet de nos investigations ont un contenu prescriptif, ce qui implique qu'ils sont source de véritables obligations juridiques. Ils interviennent dans des domaines diversifiés comme le développement rural, le secteur sanitaire et social, l'enseignement supérieur, les instituts de recherches, les musées, les chambres de commerce, etc., et mettent en place des projets parfois ambitieux. Ce qui oblige à constater que ces conventions marquent une évolution par rapport aux accords de la première génération⁶¹, et c'est cette évolution qu'il est intéressant de saisir et d'analyser. En quoi consiste cette évolution ? On est passé de simples accords d'échanges, d'amitiés (le jumelage), à de parfaits accords de partenariats, conventions ou protocoles de coopération décentralisée entre personnes publiques infra étatiques. Ces nouveaux accords constituent donc aujourd'hui, la pratique la plus usitée par les collectivités publiques françaises et burkinabé qui préfèrent tisser des liens directs de partenariats sans passer par le jumelage.

Cette évolution entraîne inéluctablement des questionnements juridiques de fond. De ce fait, peut-on par exemple affirmer que l'on est en présence de contrats internationaux de droit privé? On pourrait effectivement assimiler ces accords transnationaux aux contrats classiques entre sujets de droit privé. Mais compte tenu de l'objet de ces accords qui est la réalisation d'intérêt général et non pas la simple réalisation d'une opération marchande, on ne peut pas les assimiler aux contrats internationaux de droit international privé. La réponse est par conséquent non, puisque les accords transnationaux ne sont pas conclus par des personnes privées (individus, personnes morales de droit privé), mais par des personnes morales de droit public interne détentrices de la puissance publique, et qui ont pour principal objectif la réalisation de l'intérêt général.

⁶¹ En l'occurrence le jumelage dans les années 1960 et 1970 entre les collectivités publiques françaises et africaines. Mais, force est de reconnaître que cette forme de coopération de par son antériorité demeure toujours en nombre la modalité de coopération la plus répandue au Burkina Faso.

Les contrats de droit international privé sont portés à la connaissance d'arbitres internationaux en cas de litiges. Pourrait-on envisager de soumettre aussi ces accords transnationaux à ce type d'arbitrage en cas de litige? A priori non, car au regard du droit interne de chacun des Etats d'appartenance de ces différentes parties au contrat, ces actes sont des actes publics de droit interne. Or le principe est que les acteurs de droit public échappent à l'arbitrage, d'où la nécessité de faire coexister les catégories de normes juridiques (droit international privé et accords de droit interne).

Est-ce que l'on est en présence de traités internationaux ? Certains auteurs affirment que ces accords sont des accords internationaux entre personnes publiques de droit international et qu'il faut les assimiler à des traités internationaux. Pour eux, cette assimilation serait d'autant plus appropriée que ces conventions transnationales mettent en œuvre des traités internationaux. Ces accords apparaîtraient alors comme des normes d'application de ces traités internationaux avec lesquels ils se confondraient.

Mais comme tout ordre juridique, le droit international s'adresse à des sujets. Bien que ceux-ci soient en priorité constitués par les Etats et les organisations internationales, on se demande si les collectivités publiques françaises et burkinabé ne pourraient pas également bénéficier de cette qualité, indépendamment de toute reconnaissance par l'Etat souverain dont elles relèvent. La réponse est également non. En effet, les personnes publiques infra-étatiques ne bénéficient pas d'une personnalité conférée par le droit international public, que ce soit dans le cadre présent de la France et du Burkina qui sont des Etats unitaires, ou dans le cadre d'Etats fédéraux.

Enfin, est-ce que l'on est en présence de contrats administratifs ? A priori, oui, puisque ces accords relèvent du champ des ordres internes. Mais le fait que ces conventions mettent en présence des personnes publiques infra-étatiques de pays différents agissant dans des domaines extérieurs au cadre national, l'on est tenté de les assimiler aux actes des relations internationales.

Alors, quelle qualification juridique peut-on attribuer à ces conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé? A l'analyse, nous devons sans doute rechercher cette qualification dans la combinaison entre le droit international public, le droit administratif et le droit international privé. Comment combiner alors ces trois systèmes de normes ?

III - Les conventions transnationales entre personnes publiques infra-étatiques françaises et burkinabé : des actes juridiques relevant d'un second niveau de décentralisation du droit international public

Si l'on admet comme certains auteurs que le droit international public est un droit international décentralisé, est-ce qu'il ne faut pas également épouser l'hypothèse selon laquelle les accords transnationaux pourraient être des accords d'un second niveau de droit international décentralisé ? Ces accords créeraient alors des règles juridiques internationales sur délégation des règles juridiques primaires des Etats, et apparaîtraient comme des normes du droit international public.

C'est une hypothèse d'autant plus vraisemblable, car on admet que des Etats puissent conclure un contrat international qui ne serait pas directement régi par le droit international public, mais par la loi nationale de l'un des Etats partis librement désignée par ces Etats. Et l'on a indiqué que dans cette hypothèse, la loi nationale librement choisie est en quelque sorte un prolongement du droit international public. Parce que si le droit international public n'autorisait pas que ces Etats puissent désigner le droit interne de l'un quelconque des Etats, ce contrat n'aurait aucune autre base juridique, car l'on est en présence de sujets de droit international. Les conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé sont ainsi qualifiées temporairement et peuvent être considérées comme des normes de droit international public relevant d'un deuxième niveau de décentralisation du droit international public.

Nous n'allons pas reprendre ici toutes les considérations politiques, économiques et idéologiques qui entourent le phénomène de la coopération transfrontière. Toutefois, nous observons que cette problématique reste très actuelle, et le risque pour nous, c'est de prendre position pour un camp ou l'autre. Notre démarche se veut donc objective et scientifique et doit nous éloigner de tout subjectivisme et militantisme. Et comme l'affirme très justement Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG : *« Pour pouvoir observer, comparer, analyser et interpréter les comportements des acteurs qu'il observe, le chercheur doit tout d'abord les mettre en question telle qu'ils se présentent d'emblée à ses yeux et tels qu'ils sont décrits et perçus par les acteurs et eux-mêmes. Il doit pouvoir se ménager une position de recul et de*

distance critique lui permettant de rompre avec la réalité sensible, avec les catégories du sens commun (des acteurs et des scènes propres), et d'enlever aux données observées ce caractère d'évidence qu'elles révèlent le plus souvent aux yeux des participants⁶² ».

L'émergence des acteurs infra étatiques et à priori de droit interne dans la sphère qui, à l'origine, était l'exclusivité des Etats et leur impact dans les relations internationales en matière de développement, nous imposent de renouveler en profondeur le traitement des questions que cela pose traditionnellement et de réviser les réponses qui y sont proposées.

Dans cette optique, notre démarche sera donc structurée autour de deux grands axes ; il s'agira d'abord d'examiner la nature et les fondements juridiques de la coopération transfrontière entre collectivités publiques françaises et burkinabé (**Première partie**), et ensuite de passer en revue le régime juridique de ces accords transnationaux (**Deuxième partie**).

⁶² M. CROZIER et E. FRIEDBERG, L'acteur et le système, éd. du Seuil, 1977, P. 455.

PREMIERE PARTIE

**NATURE ET FONDEMENTS
JURIDIQUES DE LA COOPERATION
ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES
FRANCAISES ET BURKINABE**

De nos jours, nombreuses sont les entités qui prétendent à la capacité juridique internationale. Ces entités ne sont manifestement pas les Etats qui sont considérés comme étant les sujets originaires du droit international, car titulaires de la personnalité et de la capacité juridique internationale, encore moins les organisations internationales, sujets dérivés du droit international. Parmi ces entités, on relève les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les mouvements de libération, les sociétés multinationales, l'individu, les collectivités territoriales, les établissements publics.

L'émergence de ces nouveaux acteurs dans les relations internationales s'est accompagnée d'un aménagement de la souveraineté de l'Etat. Ce dernier, tout en restant le seul détenteur de nombreuses prérogatives, a permis à d'autres acteurs d'intervenir dans le champ international. L'action extérieure des agents et organismes infra-étatiques, et notamment celle des collectivités territoriales, nourrit ce processus. C'est cette action des collectivités et autorités territoriales que l'on qualifie, ici, de coopération décentralisée.

Reposant essentiellement sur des liens d'amitié et des échanges culturels ou linguistiques, cette coopération décentralisée à travers les jumelages s'est développée au départ sans support juridique spécifique. Un décret du 24 juin 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal soumettait à déclaration au préfet tout projet de jumelage, à charge pour celui-ci de saisir la commission en cause. Même si le décret de 1956 n'a jamais été abrogé, cette procédure semble, en fait, avoir été très peu appliquée.

Au cours des années 1970, alors que se multipliaient les jumelages avec des villes situées dans toutes les parties du monde, un débat doctrinal s'est ouvert, confrontant deux visions de l'action extérieure des collectivités territoriales, la première faisant valoir le monopole de l'Etat en matière internationale et l'autre estimant que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales offrait aux collectivités un champ d'action en matière de coopération internationale.

Aux termes de l'article 72 de la constitution, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi. Il en résulte que ces conseils règlent par leurs délibérations les affaires de la collectivité, c'est-à-dire les affaires d'intérêt local. Cette notion, jointe à celle de compétence locale, semble donc appelée à fixer

les limites du champ d'intervention des collectivités locales tant du point de vue territorial que du point de vue juridique. Dans ces conditions, les interventions des collectivités publiques françaises à l'étranger ne pouvaient manquer d'être confrontées à la problématique d'un droit constitutionnellement mal fondé à s'exercer hors du territoire de la collectivité.

La grande réforme de la décentralisation devait laisser pratiquement le débat en l'état. En effet, la première législation sur la coopération décentralisée s'inscrivait dans le cadre de la grande loi de décentralisation du 2 mars 1982, dont l'article 65 alinéa 2 disposait que : « *Le conseil régional peut décider avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région* ».

La loi de 1982 avait donc une portée extrêmement réduite puisqu'elle ne concernait que les régions, ne s'appliquait qu'aux relations transfrontalières et n'autorisait qu'une « simple concertation entre régions ». De plus, l'article 65 alinéa 2 établissait un contrôle à priori, puisque la coopération décentralisée ne pouvait exister qu'avec l'autorisation du Gouvernement. Ce qui aurait pu s'interpréter comme interdisant toutes les autres formes d'action extérieure des collectivités territoriales.

Mais il n'en a rien été. D'abord, parce que le mouvement de décentralisation a libéré des initiatives locales de tout ordre. Ensuite, les collectivités auraient certainement mal compris que les actions extérieures déjà engagées avant cette grande réforme ne puissent être continuées après. Enfin, parce que la dévolution des nouvelles compétences justifiait au contraire un élargissement des domaines d'interventions extérieures, en leur donnant une base juridique plus solide.

Les collectivités pouvaient ainsi s'appuyer sur les analyses d'une partie de la doctrine, qui voyait dans le principe de libre administration inscrit dans la constitution, le fondement des actions extérieures des collectivités territoriales, la coopération décentralisée se présentant ainsi non comme une compétence particulière, mais comme une modalité d'exercice des compétences locales.

En France, jusqu'aux années 1980 et 1990 la coopération internationale connaît un déficit de fondement juridique, tandis qu'à partir des années 90 des fondements spécifiques voient le jour dans l'ordonnancement juridique. En effet d'un point de vue juridique, la coopération

décentralisée s'est développée jusqu'en 1992 dans un contexte de sous-réglementation. C'est la loi du 6 février 1992 qui va officiellement consacrer sur le plan juridique le droit des collectivités territoriales françaises de contracter à l'étranger. Cette loi a permis de mieux cerner le champ de la coopération décentralisée, d'offrir un cadre d'intervention plus ordonné aux collectivités qui s'étaient déjà engagées dans cette voie, de développer leurs actions et d'en susciter de nouvelles ailleurs ; et de prendre en compte les conventions internationales intervenues en matière de coopération décentralisée.

La coopération décentralisée tire également donc son fondement juridique des conventions et accords internationaux. En effet, les conventions internationales traitent exclusivement de la coopération transfrontalière et ne sont pas, du côté français, à proprement parlé novatrices en matière de coopération décentralisée. La conclusion d'accords intergouvernementaux avec les Etats voisins n'est en effet pas nécessaire pour permettre aux collectivités territoriales françaises d'engager des actions de coopération transfrontalières puisque ce droit leur est pleinement reconnu par la loi. L'adoption de conventions internationales a donc avant tout été nécessaire pour les collectivités territoriales appartenant à des Etats ne disposant pas de législation spécifique sur la coopération décentralisée.

Il faut préciser que le contexte général qui a contribué au développement du phénomène de la coopération décentralisée franco-burkinabé s'observe sur les plans historique, politique et socio-économique. D'abord sur le plan historique, le Burkina Faso fut une colonie française pendant la période coloniale⁶³, ce qui a permis à ces deux pays de garder des liens très étroits après l'indépendance du Burkina le 5 août 1960. La France entretient certes de nombreux liens historiques avec plusieurs pays africains du fait de la colonisation, mais ce qui fait qu'au fil des années elle a accru sa coopération décentralisée avec le Burkina Faso, c'est la rassurante stabilité politique⁶⁴ de ce pays dans la sous-région ouest-africaine ; et aussi sa décentralisation

⁶³ La Haute Volta a été créée en 1919 par le détachement des pays voltaïques de la colonie du Haut Sénégal et Niger. Par la suite, elle fut supprimée en 1932 et rétablie en 1947. Territoire d'Outre-mer de l'Union Française à partir de 1946, elle devint une République autonome en 1957. Elle est indépendante depuis le 5 août 1960. A l'avènement de la Révolution en 1983, le pays change de nom et prend l'appellation de « **Burkina Faso** », ce qui veut dire « **pays des hommes intègres** ». Le pays renoue avec une vie constitutionnelle normale en 1991 avec l'adoption de la Constitution de la IV^{ème} République le 2 juin 1991.

⁶⁴ Depuis le coup d'état du 15 octobre 1987 et l'adoption de la Constitution de la IV^{ème} République (révisée en 2000), le Burkina Faso vit la plus longue période de stabilité institutionnelle de son histoire. Avant cette date, soit

très poussée⁶⁵. En outre, un contexte économique et social difficile⁶⁶ montre l'intérêt que les collectivités publiques françaises portent sur la coopération décentralisée avec leurs

en trois décennies d'indépendance, le pays avait connu trois Républiques et six périodes d'exception. Cette constitution définit le Burkina Faso comme un « Etat démocratique, unitaire et laïc », et consacre le retour au multipartisme. En matière de politique extérieure, soupçonné d'avoir soutenu le Libéria de Charles Taylor au début des années 2000, puis d'avoir soutenu la rébellion ivoirienne en 2002, le Burkina Faso est parvenu à modifier considérablement son image à l'étranger.

Le Président COMPAORE a joué un rôle essentiel de médiation dans différentes crises ouest-africaines :

- La facilitation du dialogue inter-togolais en août 2006 a permis au Burkina Faso de revenir sur la scène diplomatique. Le Président burkinabé a joué un rôle important dans la conclusion de l'Accord Politique Global de 2006 (APG) dont il a été Facilitateur. Le Président COMPAORE a continué depuis lors d'accompagner le dialogue inter-togolais, particulièrement dans la perspective de la préparation des élections présidentielles de mars 2010.
- Depuis la signature de l'Accord politique de Ouagadougou en mars 2007, le Burkina Faso jouait un rôle déterminant dans le processus de sortie de crise ivoirien. Le Burkina Faso, facilitateur de cet accord, veillait à sa mise en œuvre et organisait de nombreuses réunions de suivi à Ouagadougou. Les deux pays ont signé un traité d'amitié et de coopération le 29 juillet 2008. La visite d'Etat du Président COMPAORE en Côte d'Ivoire (15-18 septembre 2009), marquée en particulier par la tenue d'un Conseil des Ministres conjoint entre les deux gouvernements, s'inscrivait dans la continuité de ce traité.
- Le Président COMPAORE a été nommé facilitateur de la crise guinéenne par la CEDEAO, et a joué un rôle décisif dans la sortie de la crise qu'a traversé le pays depuis les événements du 28 septembre 2009.

Blaise COMPAORE a été élu par ses pairs à la Présidence de l'UEMOA et de la CEDEAO pendant 2 années consécutives (2007 et 2008). L'entrée du Burkina Faso au Conseil de Sécurité comme membre non permanent en 2008-2009 est venue renforcer la stature internationale que se construit ce pays. La nomination de son ministre des affaires étrangères, Djibril BASSOLE, comme médiateur conjoint de l'Union Africaine et des Nations Unies au Darfour (qui a occupé ce poste jusqu'en avril 2011, date de son rappel au gouvernement), a confirmé cette évolution. Mais force est de remarquer que le 1^{er} semestre 2011 a été marqué par une profonde crise politique, économique et sociale qui a amené la dissolution du gouvernement.

⁶⁵ Pays où le processus de décentralisation est parmi les plus aboutis en Afrique de l'Ouest avec la récente communalisation intégrale du pays, le Burkina Faso a vu le démarrage de nombreux nouveaux jumelages ou partenariats au cours des dernières années avec des municipalités burkinabés. Les autorités nationales burkinabés ont ainsi développé une politique volontariste visant à favoriser la coopération décentralisée, notamment en apportant un cadre juridique stable autour du jumelage de communes.

⁶⁶ Avec un Produit National Brut (PNB) par tête de l'ordre d'un euro par jour et par habitant, le Burkina Faso reste un pays très pauvre. Selon le classement annuel du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de 2011, le Burkina occupe la 181^{ème} place mondiale sur 187 pays et 44^{ème} africain au dernier classement de l'Indice de Développement Humain (IDH). Rapport annuel 2011 du PNUD sur le développement humain.

homologues burkinabé. A ce titre, le Burkina Faso à l'instar d'une cinquantaine d'autres pays, appartient à ce que l'on appelle la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) qui constitue une catégorie de pays sur le territoire desquels les collectivités françaises sont encouragées à intervenir⁶⁷.

En somme, la stabilité politique et sociale du Burkina Faso et le dynamisme de ses populations, combinées aux besoins réels en matière de développement économique, font de ce pays une terre d'élection de l'action des ONG, mais aussi, et surtout des collectivités publiques françaises, particulièrement nombreuses et très actives.

Dans cette première partie, il s'agira essentiellement de mettre en exergue les capacités et les compétences des collectivités publiques françaises et burkinabé, personnes morales de droit public pour contracter internationalement (Titre I). Puis, il s'agira ensuite de déterminer le cadre juridique régissant les accords transnationaux de ces collectivités (Titre II).

Le Burkina Faso se heurte à plusieurs handicaps comme son enclavement, la faiblesse de ses ressources naturelles, l'importance de sa croissance démographique (3%/an), la rudesse de son climat, le faible accès de sa population à l'eau potable, aux soins de santé primaire ou à l'éducation. Globalement, l'économie est très sensible aux aléas climatiques (pluviométrie) et aux chocs exogènes, en particulier les cours du coton et de l'or pour les exportations, le prix du pétrole et des produits alimentaires pour les importations.

⁶⁷ La Zone de solidarité prioritaire (**ZSP**) a été définie par le Gouvernement français en février 1998 comme celle où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. Elle se compose de pays parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux et avec lesquels la France entend nouer une relation forte de partenariat dans une perspective de solidarité et de développement durable qui répond à plusieurs objectifs : La consolidation de l'état de droit et l'enracinement de la démocratie ; Le soutien à une croissance durable fondée sur des économies équilibrées, plus diversifiées et moins vulnérables ; La couverture des besoins sociaux essentiels ; La gestion rationnelle du territoire et des ressources et la protection de l'environnement. La promotion du développement participatif et culturel ; La stabilité et l'intégration régionale. L'appartenance à cette zone leur donne accès, sans droit automatique, à un large éventail d'outils de coopération, les dons étant concentrés sur les pays les plus pauvres.

TITRE I : CAPACITE ET COMPETENCES

DES PERSONNES MORALES DE DROIT

PUBLIC POUR CONTRACTER

INTERNATIONALEMENT

La capacité juridique⁶⁸ se subdivise d'une part en capacité de jouissance, qui est l'aptitude à avoir des droits et des obligations (toute personne physique a en principe la capacité de jouissance), et d'autre part, en capacité d'exercice, qui est le pouvoir de mettre en œuvre soi-même ses droits et ses obligations.

Quant à la compétence⁶⁹, c'est l'aptitude légale qu'a une autorité publique ou une juridiction pour accomplir un acte ou instruire et juger un procès. En droit public, sous l'angle des rapports entre l'administration et les administrés, le terme de compétence peut désigner non seulement les domaines dans lesquels, soit en vertu de la Constitution, soit en vertu des lois, une catégorie des collectivités publiques est habilitée à intervenir par des actes ayant des effets juridiques, mais également l'habilitation normative elle-même. Il s'agit donc à la fois de la sphère d'action, des matières et des domaines d'intervention d'une catégorie de collectivité publique⁷⁰.

Ces deux notions à notre sens pourraient se recouper. Ce qui implique qu'il faut démontrer que les collectivités publiques françaises et burkinabé jouissent de droits et d'obligations et surtout qu'elles peuvent les mettre en œuvre à travers leurs actes de coopération décentralisée.

Comme Mathias AUDIT, nous entendons par personnes morales de droit public, « *des sujets autres que l'Etat* ». En effet, comme nous l'avions mentionné dans notre introduction⁷¹, les

⁶⁸ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001, P. 122.

⁶⁹ Lexique des termes juridiques op. cit. P. 82.

⁷⁰ Malgré cela, le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que le législateur et l'autorité réglementaire prévoient mais pas de façon définitive que cette sphère, ce domaine ou cette matière ne reste pas toujours les mêmes.

⁷¹ Voir introduction p. 10.

collectivités publiques sont constituées des entités qui ont une assise territoriale d'une part, et celles qui n'en ont pas et sont qualifiées de personnes publiques spécialisées d'autre part. La première catégorie, à savoir les collectivités territoriales, se compose (à la faveur des mouvements de décentralisation) en France de la commune, du département et de la région ; et au Burkina Faso, de la commune et de la région. Quant à la catégorie des personnes publiques spécialisées, il s'agit aussi bien en France qu'au Burkina Faso, d'organismes tirant leurs compétences directement des personnes publiques primaires que sont l'Etat et les collectivités territoriales, il s'agit des établissements publics⁷².

La reconnaissance d'un droit à coopérer internationalement aux collectivités territoriales françaises et burkinabé n'allait pas de soi. L'Etat ayant seule vocation du point de vue constitutionnel à intervenir dans le domaine international. Cependant, les relations entre villes françaises et africaines, ne serait-ce que sur le plan commercial, sont une réalité ancienne que la floraison de jumelages des lendemains de la Seconde Guerre mondiale n'a fait que raviver, et ce, à grande échelle.

La question que l'on se pose ici, c'est de savoir quelles sont les capacités et compétences des personnes morales de droit public pour contracter internationalement ? En d'autres termes, quelles sont la nature et l'étendue des compétences internationales des collectivités publiques françaises et burkinabé ? Ces compétences sont dans un premier temps parcellaires, voire limitées par le monopole de l'Etat dans les relations internationales (Chapitre I). Mais par la suite, on assiste à la consécration d'un véritable droit des collectivités territoriales à coopérer à l'international (Chapitre II).

⁷² Il s'agit entre autres des hôpitaux, des universités, etc.

CHAPITRE I : COMPETENCES

INTERNATIONALES LIMITEES ET

PARCELLAIRES DES COLLECTIVITES

PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE

Les collectivités publiques françaises et burkinabés sont confrontées à des obstacles bornant et fragilisant du point de vue juridique leurs actions du fait de l'interprétation restrictive que certains tribunaux ont des actions de coopération décentralisée ; mais aussi du fait que la coopération décentralisée est soumise à certaines contraintes liées, d'une part, au respect du principe de souveraineté nationale, et d'autre part, au nécessaire respect des lois. L'Etat demeure donc logiquement un acteur principal et originaire des relations internationales. Il est très présent dans les actions extérieures des collectivités publiques.

La doctrine à travers Robert LAFORE⁷³ développe des arguments soulignant les obstacles théoriques relatifs à l'action à l'étranger des collectivités territoriales. Il s'appuie ainsi sur le principe de souveraineté nationale pour démontrer l'incertitude des fondements juridiques de la coopération décentralisée, malgré la progression de ces relations⁷⁴.

Dans un premier temps, nous montrerons que les actions internationales des personnes morales de droit public en l'occurrence les collectivités territoriales françaises et burkinabé sont limitées par le monopole exclusif de l'Etat en la matière (Section 1). Et dans un second temps que les compétences internationales des collectivités territoriales sont anciennes, et étaient pratiquement motivées par la spontanéité, l'esprit de solidarité et d'humanité. Mais aussi, que cette pratique ancienne impliquait néanmoins des compétences implicites au profit de ces collectivités pour agir dans les relations internationales (Section 2).

⁷³ R. LAFORE, L'action à l'étranger des collectivités locales, RDP, 1988, pp.763-811.

Section 1 : Compétences internationales exclusives de l'Etat

Traditionnellement, l'Etat dispose d'une compétence exclusive en matière de relations internationales. L'Etat a le pouvoir de traiter avec l'étranger⁷⁵. L'approche historique nous montre également que depuis le XV siècle, le domaine diplomatique relève de la mission régalienn⁷⁶. Le seul fait d'être reconnu comme entité étatique suffit pour se prévaloir de la qualité de sujet de droit international. Dans la sphère internationale, ce sont les Etats qui sont les entités fondamentales. Les Etats disposent de la capacité juridique et de la personnalité juridique internationale pour intervenir dans les relations internationales (Paragraphe I). Cette compétence exclusive des Etats dans les relations internationales leur est attribuée par le droit international public et par le droit interne (Paragraphe II).

Paragraphe I : Personnalité et capacité juridique internationale

Pour être pleinement considéré comme sujet du droit international, et pouvoir agir sur la scène internationale, il faut nécessairement disposer de la personnalité juridique et la capacité juridique internationale. Seuls les Etats et les organisations internationales en sont titulaires.

A) La personnalité juridique internationale

La personnalité juridique est une notion abstraite, car elle n'est ni réelle, ni fictive. La personnalité juridique internationale peut être définie comme étant, l'aptitude à être sujets de l'ordre juridique international. C'est celle que possèdent les Etats, et dans une certaine mesure, les organisations internationales.

⁷⁵ Voir R. LAFORE, L'action à l'étranger des collectivités locales, op. cit. P 770 et s. ; Pierre-Marie DUPUY, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, AFDI, 1977, P. 838 et s. ; R. CARRE DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome 1, Sirey, 1920, P. 30.

⁷⁶ Voir J. SALMON, Manuel de droit diplomatique, Bruxelles, Bruylant, 1994, P. 20 et s.

Considérer un sujet comme titulaire de la personnalité juridique internationale, c'est constater qu'il bénéficie du statut légal international de sujet du droit international, lui attribuant la capacité d'être titulaire de droit et tenu d'obligations de droit international. En d'autres termes, avoir la personnalité juridique internationale, signifie être le destinataire direct des règles du droit international.

La personnalité juridique internationale des sujets de droit interne est une qualité passive qui leur permet de recevoir des droits et d'être tenus d'obligations résultant d'une activité interétatique à laquelle ils n'ont pas pris part. Cette personnalité juridique des sujets internes est différente de celle dont disposent les Etats sur le plan interne. Mais le fait qu'une entité jouisse de la personnalité juridique dans un système de droit interne, comme c'est le cas de l'Etat, ne lui confère pas nécessairement la personnalité juridique de droit international. Il en est ainsi parce que le droit international se considère comme un ordre autonome et suprême. La Cour Permanente de Justice Internationale l'a rappelé dans son arrêt du 25 mai 1926 à propos de certains intérêts allemands en Haute Silésie⁷⁷.

La personnalité ne doit pas être confondue avec la capacité. La capacité se compose de pouvoirs légaux que l'ordre juridique accorde aux entités qu'il érige en sujet de droit, et grâce auxquels ils exercent une activité légale. C'est parce qu'il est capable, que le sujet, déjà titulaire de droits et d'obligations reconnus par le droit objectif, qu'il peut s'en créer d'autres, par le jeu des actes juridiques dont il est l'auteur, et des faits juridiques qui lui sont imputables. Il peut les faire valoir par les voies de droit qui lui sont ouvertes. Mais une inaptitude à mener activement ces diverses actions juridiques est compatible avec la personnalité, qui n'est qu'une aptitude passive à être titulaire de droits et tenu d'obligations. Ce qui implique que le sujet incapable d'agir peut être représenté par un autre sujet, agissant non pas dans l'exercice de ses droits propres, mais au nom de celui qu'il représente. Un sujet peut donc être capable ou non. Et, un sujet capable peut avoir plus ou moins des pouvoirs légaux. De ce fait, la capacité relève du statut international des sujets internes, mais elle est étrangère à leur personnalité. Cependant, la situation devient beaucoup plus complexe lorsque le même être est

⁷⁷ « *Au regard du droit international et de la cour qui en est l'organe, les lois nationales sont de simples faits, manifestations de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administrative* », Rec., Série A, N° 7, P. 19. Voir aussi Commission d'arbitrage de la Conférence de paix pour l'ex-Yougoslavie, Avis n° 1, 29 décembre 1991, RGDIP, 1992, P. 264.

simultanément l'objet de deux ensembles de normes juridiques, notamment dans le cas des relations transnationales⁷⁸.

En outre, une confusion est souvent faite, lorsqu'on aborde la question de la personnalité juridique internationale. En effet, la théorie classique assimilait la personnalité juridique internationale aux seuls Etats. De ce fait, pour bénéficier de la personnalité juridique internationale, il fallait obligatoirement être une entité étatique. Or, on n'est pas sujet de droit par essence. Ce n'est pas parce qu'on est sujet de droit, qu'on a des droits, mais ce sont les droits acquis et les obligations dont on est destinataire, qui font qu'on a la personnalité juridique, donc qu'on est sujet de droit. La personnalité juridique internationale permet aux Etats de conclure des traités avec d'autres sujets du droit international⁷⁹.

Dès lors qu'on identifie l'Etat au plus de sa souveraineté, par sa personnalité juridique internationale, il paraît difficile d'envisager que d'autres entités, notamment les collectivités territoriales, entités secondaires après les Etats, dans l'ordre juridique interne, puissent partager avec lui cette qualité qui ferait d'eux des sujets du droit international à l'instar des Etats. Mais, comme le fait remarquer Cezary BEREZOWSKI dans son cours à l'Académie de droit international dès 1938, « ... *La conception des sujets de droit international se restreint, se développe, se modifie, corrélativement à l'évolution de la science du droit international*⁸⁰ ». L'ordre juridique international n'est plus uniquement interétatique, car de nouveaux acteurs y ont fait leur entrée.

B) La capacité juridique internationale

⁷⁸ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 10^{ème} éd., 2012, PP. 316-317.

⁷⁹ Cette prérogative est reconnue aux Etats par l'art. 6 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, qui dispose que « *Tout Etat a la capacité de conclure des traités* ». Cette disposition limite le droit de conclure des traités aux seuls Etats.

⁸⁰ C. BEREZOWSKI, « *Les sujets non souverains du droit international* », RCADI, t.65, 1938, III, P. 5.

La capacité juridique internationale est l'ensemble des pouvoirs que l'ordre juridique reconnaît ou accorde aux entités, qu'il érige en personnes juridiques et qui leur permet d'exercer une activité juridique dans le domaine international. Cette capacité juridique internationale est une vertu active contrairement à la notion de personnalité juridique, qui, elle, comme nous l'avons mentionné plus haut, est passive. Elle est active, car elle permet à son titulaire d'agir sur l'ordre juridique international, soit en se créant par son engagement, des nouveaux droits et obligations, soit en poursuivant par son action légale, la réalisation effective des droits dont il est titulaire.

Les Etats disposent de la capacité juridique leur permettant d'agir aussi bien dans l'ordre juridique interne que dans l'ordre juridique international. Dans l'ordre juridique interne, ce sont les Etats eux-mêmes qui déterminent l'étendue de leurs compétences, tandis qu'au niveau international, les prérogatives des Etats doivent composer avec celles des autres sujets internationaux qui les limitent.

A propos du pouvoir de s'engager, Jean COMBACAU et Serge SUR, affirment « *qu'un sujet incapable subit les effets de l'ordre juridique, d'où résultent ses droits subjectifs et ses obligations ; la capacité d'action comporte au contraire l'aptitude à les produire, par des agissements individuels auxquels le droit objectif attache des conséquences, qu'elles soient recherchées par le sujet à qui ils sont imputables (« actes juridiques ») ou en résultent par la seule opération la loi (« faits juridiques »). Le droit international - c'est-à-dire les Etats qui le font - refuse ce pouvoir aux sujets internes et les veut internationalement incapables de s'engager, dans la mesure où des effets légaux sont attachés à ceux de leur comportement qui ont trait aux relations internationales, c'est dans un ordre interne qu'ils se déploient entièrement même s'ils n'y trouvent pas toujours leur origine ultime⁸¹ ». Ils continuent leur raisonnement en avançant que, « *les sujets internes sont inaptes à faire d'autres actes juridiques internationaux que ceux auxquels ils concourent en tant qu'organes ou agents de sujets internationaux capables (Etats et organisations internationales), à qui ils sont évidemment imputés* ».*

En outre, la capacité de se voir imputer des faits juridiques internationaux est exceptionnelle, car, les comportements des sujets internes n'ont pas d'impact sur le droit international. Ce qui impliquerait que ces comportements des sujets internes sont imputables à

⁸¹ J. COMBACAU, S. SUR, *Doit international public*, Montchrestien, 10^{ème} éd., 2012, P. 321.

l'Etat, puisque le droit international les voit comme des faits internes auxquels, il n'y a pas lieu d'attribuer d'effets dans son ordre propre⁸².

Pour être sujet du droit international, et intervenir dans la sphère étatique, les entités doivent être titulaires de la personnalité juridique internationale et disposer de la capacité juridique internationale. Et le droit international reconnaît aux Etats et aux organisations internationales les compétences nécessaires pour être des sujets de droits internationaux et pour pouvoir contracter internationalement.

Paragraphe II : Fondements juridiques des compétences internationales de l'Etat

Pour la doctrine et la jurisprudence internationale, la souveraineté et l'unité de l'Etat s'opposent à ce que les collectivités locales puissent disposer de compétences pour agir dans le champ des relations internationales comme des acteurs à part entière. Seuls les Etats souverains ont les capacités et les compétences nécessaires pour agir à l'international. Ces compétences sont consacrées par le droit international, et par le droit interne des Etats.

A) En droit international

⁸² Convention de Bruxelles du 29 novembre 1961 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, art III sous-section 1^{er} : « *Le propriétaire du navire (...) est responsable de tout dommage par pollution qui résulte d'une fuite ou de rejets d'hydrocarbures de son navire (...)* », *JORF*, 3 juillet 1975, P. 6726. *La responsabilité pénale est également admise, et la mise en place de dispositifs répressifs internationaux (tribunaux ad hoc destinés à juger les actes commis dans un conflit particulier, définis ratione temporis et ratione loci et tribunal permanent ayant vocation à juger ceux qui viendraient à être commis dans n'importe quel conflit futur en cas de génocide, crime contre l'humanité, crimes de guerre, actes d'agression). J. COMBACAU, et S. SUR, op. cit., P. 324*

La notion de souveraineté de l'Etat est définie par le droit international au sens initial comme un caractère suprême du pouvoir étatique, et au sens dérivé, comme étant le pouvoir étatique lui-même, pouvoir de droit (en raison de son institutionnalisation) originaire (c'est-à-dire ne dérivant d'aucun autre pouvoir) et suprême (en ce sens qu'il n'a pas d'égal dans l'ordre interne ni de supérieur dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements et par le droit international). La doctrine classique, aujourd'hui contestée, fait de la souveraineté le critère de l'Etat⁸³.

Bruno TERTRAIS dans son ouvrage « Dictionnaire des enjeux internationaux⁸⁴ » définit la souveraineté comme un principe exprimant l'autorité du gouvernement sur son territoire. Formalisé par Jean BODIN en 1576, il avait pour but d'affirmer l'autorité royale française face au Pape. Les traités de Westphalie sont souvent considérés comme ayant créé la base du système international moderne. La souveraineté « intérieure » est consubstantielle à la nature de l'Etat ; la souveraineté « extérieure » fait de l'Etat un acteur juridiquement reconnu par la communauté internationale. (Les dépendances de la Couronne britannique ont la souveraineté intérieure, mais non extérieure). Le principe de « non-ingérence » est une expression du respect de la souveraineté. Le processus de construction européenne comprend des « transferts de souveraineté » (par exemple : législation économique, politique monétaire).

Charles EISENMANN⁸⁵ reconnaît à la souveraineté une double dimension, qui conditionne l'existence même de l'État, tant dans l'ordre international que dans l'espace national. Elle comprend tout d'abord « *la souveraineté intérieure ou le droit de commander à tous les citoyens composant la Nation et même à ceux qui résident sur le territoire national* », elle recouvre ensuite « *la souveraineté extérieure ou le droit de représenter la Nation et de l'engager dans ses rapports avec les autres nations* ».

Cette conception se retrouve chez Maurice Hauriou⁸⁶. C'est dans le cadre de cette conception que la souveraineté sera confrontée au droit à coopérer des collectivités infra étatiques, c'est-à-dire sous l'angle interne et externe. Il ressort dès lors que le titulaire de la souveraineté est la

⁸³ Lexique des termes juridiques, op. cit. P. 521.

⁸⁴ B. TERTRAIS, Dictionnaire des enjeux internationaux : L'actualité mondiale en 750 mots clés, éd. Autrement, 2006, P. 99.

⁸⁵ Ch. EISENMANN, « *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé* », Paris, 1923, p.57.

⁸⁶ M. HAURIOU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, 3^{ème} édition revue par André HAURIOU, p.16.

nation personnifiée dans l'État. Cet État a un pouvoir souverain unitaire, et indivisible. Cette souveraineté s'exerce sur le plan international et sur le plan interne.

Dans l'ordre international, l'idée de souveraineté de l'Etat signifie que les communications interétatiques sont essentiellement latérales, horizontales, parce qu'on ne trouve au-dessus de l'Etat aucune autorité dotée à son égard d'un pouvoir de commandement : « la souveraineté internationale se définit négativement comme la non-soumission à une autorité supérieure, le fait de n'être le sujet (au sens d'assujetti) d'aucun sujet (au sens de personne juridique). La souveraineté internationale ne comporte donc par elle-même aucun pouvoir, et pourrait même se concevoir dans le chef d'un être qui en serait dépourvu ; elle est une qualité, purement privative, de la puissance d'Etat⁸⁷ ».

On constate ainsi que c'est la notion de souveraineté qui confère aux Etats la capacité juridique pour intervenir dans les relations internationales. En conséquence, il ne serait être question, de quelque façon que ce soit, de l'altérer en reconnaissant aux collectivités publiques infra-étatiques un droit d'action à l'étranger⁸⁸. Ce serait compromettre la souveraineté de l'Etat dans son acception de représentation de la France sur le plan international⁸⁹. Pour JELLINEK, l'Etat est le seul à disposer d'une plénitude de compétence à l'intérieur et à l'extérieur des frontières. C'est la seule entité réellement souveraine de la scène internationale. Il évoque donc cette idée en disant que l'Etat est le seul à disposer « de la compétence de sa compétence ». Cette souveraineté suppose qu'il n'existe aucune autorité supérieure à l'Etat. Dans le même sens, Paul VALERY disait que « le droit international est le langage des Etats exprimant par l'image une vérité incontestée : la sphère du droit international est le domaine naturel des Etats, et tous les autres acteurs qui y sont admis le sont à titre d'étrangers, hôtes permanents, privilégiés ou occasionnels des Etats. Ce sont les Etats qui font et disent le droit international à

⁸⁷ J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 1993, P. 227.

⁸⁸ Cf. les interventions de Michèle DEBRE lors de l'adoption de l'article 65, alinéa 2 de la loi du 2 mars 1982, JORF, Débats de l'Assemblée nationale, 19 décembre 1981, P. 5293.

⁸⁹ F. BRIAL dans son ouvrage *Décentralisation territoriale et coopération internationale : Le cas de l'Outre-mer français*, L'harmattan, 1997, P. 78, cite dans ce sens, l'exemple du professeur DUPUY qui s'appuie sur l'unité de l'Etat pour fonder « le privilège étatique pour l'aménagement des liens internationaux entre pouvoirs publics ». Les collectivités locales sont dépourvues de toute personnalité propre et de la souveraineté internationale qui ne peut se démembrer. In « *La coopération régionale transfrontalière et le droit international* », AFDI, 1977, pp. 838 et s.

leur propre intention, pour se construire eux-mêmes comme concept renvoyant à une réalité transcendante, et pour surmonter leurs conflits de souverainetés⁹⁰.

La souveraineté est l'élément fondant l'exclusivité de la compétence internationale des Etats, alors que les collectivités locales, acteurs infra étatiques ne la possèdent pas. Ce qui implique à priori que les collectivités publiques ne peuvent donc pas agir à l'international. Le Professeur Pierre Marie DUPUY s'appuie sur le principe de l'unité de l'Etat pour fonder « *le privilège étatique pour l'aménagement des liens internationaux entre pouvoirs publics* ». D'une part, les collectivités locales sont dépourvues de toute personnalité propre en droit international et d'autre part, la souveraineté internationale ne peut se démembrer⁹¹.

Cependant, de nos jours, cette vision westphalienne du droit international ne peut plus avoir cours. De ce fait, avec le phénomène de la mondialisation des activités et des échanges, on constate une remise en cause du phénomène de l'exclusivité de la compétence internationale des Etats. On assiste ainsi à l'uniformisation des ordres juridiques⁹², c'est le cas notamment de l'Union européenne. L'Etat a perdu le monopole des relations internationales avec l'apparition d'une multitude d'acteurs privés et publics sur la scène internationale. Les acteurs infra étatiques ont réussi à réduire l'influence des Etats en mettant les différents ordres juridiques en concurrence.

La conception moderne de la souveraineté s'oriente vers la notion de « divisibilité de la souveraineté », définie par plusieurs auteurs. Maurice HAURIOU⁹³ est le premier à aborder cette notion de « divisibilité de la souveraineté », en distinguant une conception politique et une conception juridique de la souveraineté.

⁹⁰ M. SINKONDO, *Droit international public*, Ellipses, 1999, P. 242.

⁹¹ P.-M. DUPUY, « *La coopération régionale transfrontalière et le droit international* », A.F.D.I., 1977, pp.838 et s.

⁹² Les ordres juridiques nationaux sont mis sous tension : « A l'heure de la mondialisation juridique, les ordres nationaux se trouvent placés, chaque jour davantage, en situation de concurrence dans une course à la déréglementation. Le maintien des réglementations en vigueur et à fortiori la mise en œuvre des mesures nouvelles sont subordonnés à leur efficacité économique ». Voir B. FRYDMAN, G. HAARSCHER, *Philosophie de droit*, Dalloz 2^{ème} éd., 2002, P. 5.

⁹³ M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, 3^{ème} édition revue par André Hauriou, p.16.

La conception politique se définit par l'idée d'indépendance de l'État, et s'oriente vers une souveraineté une et indivisible. La conception juridique de la souveraineté quant à elle, repose sur l'idée de propriété des droits régaliens de gouvernements qui peut se dédoubler en une jouissance et un exercice de ces droits. Un faisceau de droits régaliens⁹⁴ constitue le contenu positif de la souveraineté. Cette conception fait jouer un grand rôle au faisceau d'indices, et permet d'admettre que la souveraineté est partageable, qu'il peut avoir des États mi-souverains aussi bien que des États souverains. Ainsi un État qui ne possède plus que la moitié des droits régaliens, n'a plus qu'une demi-souveraineté. « *La conception juridique est moins absolue; elle admet que la souveraineté soit divisible, parce que le faisceau des droits régaliens l'est lui-même, et que des États mi-souverains soient encore des États, pourvu qu'il leur reste des droits régaliens fondamentaux comme celui de législation* ». Cette même conception juridique de la souveraineté a trouvé un regain de fortune dans le droit public interne parce qu'elle est le seul moyen d'expliquer la structure de la souveraineté nationale.

Cette théorie se trouve renforcée dans le manuel de droit constitutionnel de Julien LAFERRIERE qui reprend les arguments de CARRE de MALBERG à propos du fédéralisme. Cette question est abordée dans le cadre des États fédéraux en rejetant l'idée que la souveraineté serait inhérente à l'État et serait un élément essentiel et nécessaire. « *La souveraineté n'est pas une catégorie logique, d'une valeur absolue, et par suite un caractère nécessaire de tout État, mais une catégorie historique, d'une valeur simplement relative, valable pour certains États, mais non pour tous* ». Tel est le cas des États membres d'un État fédéral, qui, sans être souverains, dominés qu'ils sont par la puissance supérieure de l'État fédéral, possèdent néanmoins une autorité qui a les qualités de la puissance étatique. Ceci peut s'expliquer notamment par le « *pouvoir d'auto organisation qui, chez l'État non souverain, n'est pas suprême, la constitution fédérale le limitant sur certains points, mais qui néanmoins existe en lui, alors qu'il fait défaut aux circonscriptions administratives mêmes les plus largement décentralisées*⁹⁵ ».

Pour Michel PRIEUR, le problème de la souveraineté de l'Etat ne se pose pas dans les relations transfrontalières, car « *la souveraineté, au sens du droit international public, n'est*

⁹⁴ Droit de justice, police et finances, droit de législation et d'impôt, droit de battre la monnaie, droit de légation.

⁹⁵ J. LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, 1943, p.344 ; Carré de MALBERG, *le véritable signe distinctif de l'État et de sa puissance*, p.147, 155, 169.

*pas directement en cause*⁹⁶ ». Se pose alors le problème de l'extension de ce raisonnement à la coopération au développement entre les collectivités publiques françaises et burkinabé. Nous pensons que ce raisonnement pourrait s'appliquer à la coopération au développement, car aussi bien en France qu'au Burkina Faso, plusieurs textes juridiques internes montrent que cette coopération est voulue et encouragée par les Etats, et qu'elle n'empiète en aucun cas sur leur souveraineté.

Le fondement juridique de l'action internationale des Etats est également consacré par les textes juridiques internes des Etats.

B) En droit interne

En droit interne français et burkinabé, ce sont les textes constitutionnels, les dispositions réglementaires et la jurisprudence qui consacrent l'exclusivité de la compétence de l'Etat en matière de relations internationales.

En France, la Constitution du 4 octobre 1958 à travers le principe d'indivisibilité de la souveraineté étatique, et la nature unitaire de l'Etat reconnaît aux Etats le monopole de l'action extérieure. En effet, le caractère centralisé de l'Etat français constitue l'expression même de la compétence internationale de l'Etat. L'article 1er de la Constitution dispose en ce que : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ».

Dans le même sens, la Constitution du Burkina Faso du 02 juin 1991⁹⁷ à travers son article 31 dispose que : « *Le Burkina Faso est un Etat démocratique, unitaire et laïc. Le Faso est la forme républicaine de l'Etat* ».

Les constitutions française et burkinabé consacrent également le principe de souveraineté nationale comme fondement de l'action internationale de l'Etat. Il s'agit en France de

⁹⁶ M. PRIEUR, « *Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale* », R.F.D.A., 1985, P.322.

⁹⁷ Première Constitution du pays adoptée par référendum le 02 juin 1991 et révisée par les lois n° 002/97/ADP du 27 janvier 1997 ; n° 003-2000/AN du 11 avril 2000, et n° 001-2002/AN du 22 janvier 2002.

l'article 3 et de l'article 32 au Burkina Faso. La souveraineté étatique est donc consacrée par le droit interne des Etats. Robert LAFORE y relève deux arguments. Le premier considère que la coopération internationale est inconstitutionnelle, car la constitution⁹⁸ attribue au chef de l'État et aux instances centrales de l'État la compétence diplomatique. Le second se fonde sur le principe de territorialité du droit public, principe selon lequel les autorités publiques ne peuvent sortir du cadre territorial national et qu'aucune incursion d'autorité étrangère n'est tolérée. L'exclusivité territoriale est la condition du pouvoir souverain comme le soulignent les auteurs classiques⁹⁹. LAFORE précise « *qu'il se déduit de là qu'aucune action d'une autorité publique ne saurait avoir d'effet et être reconnue valide sur le territoire d'un autre État à défaut d'une extension légale de sa compétence ou d'une reconnaissance de celle-ci, tant de la part du pays d'origine que du pays d'accueil* »¹⁰⁰. Il ressort de ces analyses que les collectivités territoriales ne peuvent nouer aucune relation juridique avec des collectivités étrangères sans la reconnaissance de cette compétence.

Dès lors, il est possible d'entrevoir l'importance réservée par la Constitution au caractère unitaire de l'état tant en France qu'au Burkina Faso, à travers l'unicité de pouvoir matérialisé par une seule structure politique, législative et judiciaire. En effet l'indivisibilité de la République Française est un principe indéfectible depuis 1791¹⁰¹ tandis que cette notion d'indivisibilité de la République est beaucoup plus récente au Burkina puisqu'elle ne date que de 1991.

Cependant, un événement vient marquer l'histoire constitutionnelle française le 28 mars 2003. Ainsi aux côtés du principe d'indivisibilité de la République, s'y est ajouté le caractère décentralisé de l'organisation française, marquée par la création de personnes morales nouvelles dotées d'autonomie, possédant des organes, des compétences, des pouvoirs propres prévus par la loi. Par conséquent, la France rompt, en partie, avec une tradition jacobine très forte. La Constitution burkinabé a également introduit cette notion de décentralisation à son Titre XI consacré aux collectivités territoriales à travers les articles 143 à 145¹⁰².

⁹⁸ Article 52 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁹⁹ A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, p.104.

¹⁰⁰ R. LAFORE, *L'action à l'étranger des collectivités locales*, Revue de droit public, 1988, p.777 et s.

¹⁰¹ Date de la 1^{ère} Constitution Française écrite (3 septembre 1791). Elle transfère la souveraineté du Roi à la Nation en instituant ainsi en France une monarchie constitutionnelle.

¹⁰² Révisée par la loi n° 002/97/ADP du 27 janvier 1997.

Cette position de la France et du Burkina Faso remet-elle en cause le caractère indivisible de la République ? A priori oui, puisque les faits, et plusieurs auteurs¹⁰³ nous le prouvent. En effet, la multiplication des actions de coopération décentralisée des collectivités publiques françaises avec leurs homologues africains, et en particulier burkinabé démontre la flexibilité du caractère indivisible de la République.

En outre, à la suite de Maurice HAURIU¹⁰⁴, Laurence BAGHESTANI¹⁰⁵ dans sa thèse aborde le problème de la souveraineté indivisible du peuple sous l'angle d'un principe de souveraineté indivisible et d'un contenu divisible. Elle considère que le principe de souveraineté est indivisible. Ce principe pose le postulat d'une source unique de pouvoir qui ne peut être que nationale. Elle témoigne de l'adhésion de la France à une forme unitaire de l'État et justifie ainsi la proclamation par la constitution de l'indivisibilité de la République dans son article 2 alinéa 1. La thèse défend d'abord l'idée d'un principe indivisible en recherchant comment préserver l'unicité du pouvoir national, et l'unité du titulaire de la souveraineté. Elle constate de nombreuses atteintes, que le Conseil constitutionnel tente de limiter. Par la suite, elle aborde la divisibilité de l'exercice de la souveraineté nationale en considérant que la souveraineté entendue comme l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l'État peut être divisible. Elle met en avant la consécration jurisprudentielle de la divisibilité de l'exercice de la souveraineté nationale en s'appuyant sur les décisions des 29 et 30 décembre 1976 distinguant transfert et limitation de souveraineté¹⁰⁶ et la décision 9 avril 1992 relative au Traité sur l'Union européenne¹⁰⁷.

Cette analyse est également reprise par Guy ISAAC et Marc BLANQUET¹⁰⁸. Ils soulignent ainsi que la décision de 1976 fait obstacle au renforcement de l'intégration européenne en distinguant les limites de souveraineté au transfert de souveraineté, tandis que la décision de 1992 abandonne cette conception restrictive: « *compte tenu d'une «relecture» du quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 : « il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France*

¹⁰³ Voir la partie sur la souveraineté étatique, dans le point B) intitulé : En droit international P. 36 à 40.

¹⁰⁴ M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 1933, 3^{ème} édition revue par André Hauriou, p.16.

¹⁰⁵ L. BAGHESTANI, *Le titulaire de la souveraineté nationale et son exercice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnelle*, Thèse, Dijon, 1996, p.100 à 165.

¹⁰⁶ Conseil constitutionnel, décision n°76-71 du 30 décembre 1976.

¹⁰⁷ Conseil constitutionnel, décision n°92-308 du 9 avril 1992.

¹⁰⁸ G.ISAAC et M.BLANQUET, *Droit communautaire général*, 8 édition, p.211.

puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie des pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ». Par cette formule, le Conseil ne se borne pas, cependant, à abandonner la distinction entre les limitations et les transferts de souveraineté; il singularise de façon pertinente la nature spécifique de l'intégration communautaire, fondée sur des transferts de compétences au profit d'une organisation permanente, donc définitive; mais encore, il valide rétroactivement la «création» des Communautés et surtout ouvre explicitement la voie à un «développement» de celles-ci ».

Dès lors, l'idée de divisibilité provient de la mise en place des institutions européennes, ces décisions sont la marque de la difficile conciliation entre la conception classique de la souveraineté et l'évolution des institutions publiques. Le décalage entre les deux apparaît de plus en plus important. L'unité de la souveraineté nationale semble bien atteinte par le projet de « Traité établissant une constitution pour l'Europe ». Ce texte *sui generis* qui ne correspond ni véritablement à un traité, ni à une constitution, met en place une organisation nouvelle, différente des concepts passés, qui peut s'apparenter à une « Communauté d'État-Nation », c'est-à-dire à une organisation d'État-Nation qui perd une part de leur souveraineté au profit d'institution supranationale gérant l'intérêt commun de la communauté.

Ce décalage se retrouve aussi avec l'évolution de la décentralisation et plus particulièrement avec la coopération internationale. En effet les décisions du Conseil constitutionnel¹⁰⁹ en la matière, recherchent aussi à concilier la souveraineté nationale aux évolutions des institutions décentralisées et à limiter les atteintes à la souveraineté nationale. Cette analyse se trouve confortée par la dernière partie du raisonnement de Laurence BAGHESTANI qui recherche les répercussions de la divisibilité du contenu de la souveraineté nationale sur l'indivisibilité du principe de souveraineté nationale. Dans cette partie elle se demande si le sens originaire de la souveraineté nationale reste préservé malgré la présence de plus en plus forte d'un contenu divisible. Elle convient rapidement que le principe de souveraineté indivisible est atteint par la divisibilité du contenu et recherche alors des moyens pour préserver le principe. Elle propose,

¹⁰⁹ Voir décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995 concernant la loi du 4 février 1995 n°95-115 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire; Conseil constitutionnel décision n°96- 373 du 9 avril 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, LPA 1996, n°146, p.7 ; décision n°2000-435 du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre-mer.

d'une part, la mise en place des clauses expresses de dénonciation de l'engagement international et la participation de l'État à la modification de l'engagement international souscrit puis, d'autre part, la fixation d'un seuil dans les transferts de compétences. Malgré cette proposition elle reconnaît que le *principe d'indivisibilité est incontestablement mis à l'épreuve face à l'admission d'une divisibilité de son contenu*, tout en conservant son caractère indivisible malgré les assauts de la décentralisation¹¹⁰.

Cette conclusion qui synthétise l'état de la souveraineté nationale en droit français amène à s'interroger véritablement sur le caractère indivisible de la souveraineté. En effet faut-il mieux rechercher à préserver à tout prix théoriquement le caractère indivisible de la souveraineté, ou plutôt rechercher une approche nouvelle de la souveraineté dans son caractère divisible autant sur le plan du titulaire, de son exercice que des caractéristiques de l'État. Il faut rappeler comme le souligne Eric MAULIN que la forme de l'État souverain n'est dans l'histoire, qu'un moment de l'organisation politique. Ainsi rechercher une approche nouvelle s'inscrivant dans la réalité des évolutions des institutions peut permettre de mieux appréhender ces évolutions¹¹¹.

Ainsi, l'indivisibilité de la souveraineté semble atteinte en profondeur, lorsque notamment la compétence diplomatique est concurrencée autant par la mise en place de la Politique étrangère de sécurité commune de l'Union européenne, que par le développement de la coopération internationale des collectivités territoriales. Il est possible de citer aussi d'autres compétences régaliennes comme le droit de battre monnaie, ou le droit de faire la loi, ces compétences sont aujourd'hui « aspirées » par les institutions communautaires. En effet en changeant les monnaies des États membres par une monnaie unique ou encore en édictant des directives ou règlements, l'Union européenne capte ces compétences régaliennes¹¹².

Cette réalité redonne de la vigueur à une conception relative de la souveraineté ou encore à l'idée de « demi-souveraineté ». Toutefois le modèle actuel s'inscrit dans la spécificité en unifiant des États Nations dans un cadre ni véritablement fédéral, ni confédéral. En effet l'Union européenne a choisi une intégration progressive et variable selon les domaines, parfois

¹¹⁰ L. BAGHESTANI, *Le titulaire de la souveraineté nationale et son exercice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnelle*, Thèse, Dijon, 1996, p.165, op. cit.

¹¹¹ E. MAULIN, *Souveraineté*, *Dictionnaire de la culture juridique*, P. 1438.

¹¹² J.-C. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse, Toulouse, 2005, P. 136.

elle est extrêmement poussée dans certains domaines se rapprochant d'un fédéralisme intégratif, et parfois très limitée dans d'autres domaines, dans une logique intergouvernementale de type confédéral. La conception traditionnelle de l'État unitaire français s'oriente aussi dans une organisation fondée sur le multiple et non un modèle unique. En effet la République connaît une décentralisation poussée et variable. En effet toutes les collectivités territoriales de la République ne sont pas soumises au même régime, il faut distinguer les collectivités de métropoles, de celles d'outre-mer, et de la Corse. L'organisation des institutions s'adapte à chaque situation. Cela est amplifié par la révision constitutionnelle de 2003 qui met en place des possibilités d'expérimentation de la loi.

Devant cette réalité, le principe d'indivisibilité de la souveraineté semble définitivement atteint. Il apparaît alors que la « souveraineté est diffuse », c'est-à-dire répartie entre les pouvoirs selon leurs besoins. Il s'agit plus d'une souveraineté diffuse ou partielle, que d'une « demi-souveraineté ». De ce fait, la souveraineté devient un concept relatif et non absolu. C'est ainsi que des auteurs comme Louis FAVOREU et Loïc PHILLIP estiment que l'indivisibilité de la République s'oppose à tout transfert de souveraineté nationale, mais envisagent tout de même l'hypothèse du partage.¹¹³

Par ailleurs, les constitutions française et burkinabé mettent en exergue le fait que c'est le Gouvernement qui conduit la politique de la Nation¹¹⁴. Il appartient donc à l'organe exécutif de déterminer et conduire la politique étrangère. Selon L'article 52 de la Constitution française et l'article 148 de la Constitution burkinabé, « *Le président de la République négocie, signe, et ratifie les traités et accords internationaux* ».

En France comme au Burkina Faso, il revient au ministre des Affaires étrangères, en accord avec les orientations données par le Président de la République, de conduire la politique étrangère, grâce notamment aux agents diplomatiques qui sont placés sous ses ordres. En effet, en France, un décret du 14 mars 1953 rappelle dans son article 1^{er} que le ministre des Affaires

¹¹³ Décisions 76-71 DC des 29 et 30 décembre 1976, L. FAVOREU, et L. PHILLIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Sirey, 7^{ème} éd, 1993, P. 367 et s. Décisions n° 96-373 DC du 09 avril 1996, J.O. du 13 avril 1996, P. 5724. Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, J.O. du 21 mars 1999, P. 4234.

¹¹⁴ Article 20 de la constitution française du 4 octobre 1958, et Article 61 de la constitution burkinabé du 02 juin 1991.

étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions dont la France est signataire ou par lesquelles la France se trouve engagée.

Mais parmi les organes centraux titulaires de prérogatives internationales, il convient d'évoquer le rôle joué par le Premier ministre. On constate alors que la politique étrangère est celle qui échappe le plus à ce dernier. Certes, compte tenu de sa qualité de chef du Gouvernement, il est tenu informé et se prononce sur ces questions, mais il est indéniable que son influence est moindre comparée aux compétences du Président et du ministre des Affaires étrangères.

Le fondement de la capacité internationale de l'Etat est également reconnu par les différentes juridictions de droit interne. Ainsi, le Conseil d'Etat, le Conseil Constitutionnel et la Cour de cassation admettent et protègent la compétence internationale des Etats.

Section 2 : Prémices des compétences internationales des collectivités publiques françaises et burkinabé en matière de coopération décentralisée

De nos jours, l'émergence des acteurs de la coopération décentralisée sur la scène internationale dans un monde où la mondialisation et la globalisation sont devenues la règle de l'économie et de la politique mondiale consacre une autre vision de l'aide au développement. Les collectivités publiques bouleversent les données en s'imposant comme des acteurs nouveaux incontournables de l'aide publique au développement. Leur participation à l'action internationale accroît les enjeux de cette nouvelle forme d'intervention à travers le monde.

Cependant, il faut noter que l'action internationale des collectivités locales s'est développée pendant de nombreuses années dans l'indifférence de l'Etat, des autorités administratives et dans le silence des textes. C'est donc de façon purement empirique que les villes ont peu à peu tissé un réseau de relations au-delà des frontières nationales par l'intermédiaire des jumelages.

Ainsi, le développement de la coopération décentralisée franco-burkinabé a été rendu possible après les indépendances par les actions de jumelages entre les autorités infra étatiques des deux pays. Ces jumelages ont par la suite évolué en aide au développement à travers la généralisation des processus de décentralisation politico-administrative des Etats, et plus largement, par l'émergence des autorités locales sur la scène internationale.

Il est donc important ici de montrer les prémices de cette coopération qui précisent qu'avant même qu'une compétence internationale voire, un droit à coopérer ne soit reconnu aux collectivités publiques françaises et africaines par les traités internationaux, et par les textes juridiques internes, ces dernières agissaient depuis les indépendances sans cadre juridique établi (Paragraphe I). Néanmoins, ces collectivités publiques avaient une compétence implicite pour agir hors du territoire national avant même que ne soient posés les fondements juridiques concrets encadrant cette coopération. Ces compétences implicites peuvent ainsi trouver leurs fondements dans les principes mêmes du droit des collectivités territoriales (Paragraphe II).

Paragraphe I : Des compétences internationales anciennes sans fondements juridiques précis à l'aide au développement

La coopération décentralisée des collectivités publiques françaises et africaines et particulièrement celle française et burkinabé, s'est développée au début sans fondements juridiques précis. Aucun texte juridique en Afrique dès les indépendances en 1960, n'encadrerait les compétences internationales des collectivités publiques. Et en France, la confirmation de ces compétences internationales des collectivités n'interviendra qu'en 1992.

La coopération décentralisée franco-burkinabé est une coopération issue de relations de solidarité entre citoyens, entre paroisses ou diocèses français et burkinabé. Ces relations ont débouché, il y a plus de 50 ans, avec la mise en place des premiers jumelages-coopérations. À ce jour, on dénombre plus de 200 relations, formelles ou non, diversement actives. De nouvelles relations naissent chaque année, faisant de la coopération décentralisée franco-burkinabé une relation à la fois ancrée dans l'histoire et profondément contemporaine.

La coopération décentralisée franco-africaine et plus particulièrement franco-burkinabé a connu une évolution majeure depuis les indépendances dans les années 1960. Ces relations ont évolué dans un premier temps sans cadre juridique véritable à travers le jumelage (A), puis dans un second temps à travers l'aide au développement avec la conclusion de conventions de coopération (B).

A) Le jumelage

La pratique des jumelages, née après la Seconde Guerre mondiale, constitue la première manifestation de relations formalisées entre collectivités locales relevant d'Etats différents. Dans un premier temps, elle est le fait des communes, animées par la volonté de développer des liens d'amitié avec les populations des communes allemandes ou anglaises puis, pendant la guerre froide, avec celles des communes des pays d'Europe de l'Est.

Les jumelages se sont d'abord développés en Europe ; ils constituent alors principalement des cadres d'échanges culturels. Dans les années 1970, les jumelages changent de nature lorsque des communes s'engagent dans des actions concrètes de solidarité avec, en particulier des localités des pays sahéliens. Les "jumelages-coopération" se développent avec l'appui de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées¹¹⁵ (aujourd'hui Fédération Mondiale des Cités Unies) et le Comité National de Jumelage Français (aujourd'hui Cités Unies France).

Le concept de jumelage naît ainsi au lendemain de la Seconde Guerre, en 1951, avec la création de l'association du Monde bilingue, qui, fondée par Jean-Marie BRESSAND, figure de la Résistance, promeut l'éducation bilingue comme élément de compréhension et de paix entre les peuples. Depuis cette période, le jumelage évolue alors en jumelage coopération. C'est à ce titre que F. PETITEVILLE¹¹⁶ distingue trois types de jumelages marquant les différentes étapes de cette évolution. Il s'agit :

¹¹⁵ Créée à Aix-Les-Bains le 27 avril 1957. Les pays africains et particulièrement ceux au Sud du Sahara y adhèrent après leur accession à l'indépendance dans les années 1960. Voir à ce titre Idrissou Félix BOYARM, Informations sur le jumelage coopération. L'exemple France-Burkina, Ouagadougou, Le 19 avril 1997, P. 2.

¹¹⁶ F. PETITEVILLE, La coopération décentralisée, Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, Harmattan, Paris, 1995, P. 12.

- **Des jumelages de réconciliation**

Dès 1946 des relations de ville à ville s'établissent : Orléans et Dundee, en Grande-Bretagne. En 1950, Montbéliard et Ludwigsburg scellent le premier jumelage franco-allemand. En 1963, plus de 120 jumelages franco-allemands sont recensés. Grâce à cet acte politique fort, les élus locaux posent les bases d'une nouvelle construction européenne basée sur le dialogue entre citoyens.

- **Des jumelages de paix ou jumelages-compréhension**

Au début des années 1960, au cœur de la guerre froide, des villes françaises manifestent leur solidarité avec les populations des pays d'Europe de l'Est. Par-dessus les diplomaties des Etats, certains élus locaux veulent "maintenir une fenêtre ouverte" avec ces populations.

Dans le même temps, en 1957, l'association du Monde bilingue devient la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (FMVJ).

- **Des jumelages-coopération**

Ils apparaissent au lendemain de l'accession à l'indépendance des pays africains, et à l'émergence du Tiers-Monde sur la scène internationale, période aussi de graves sécheresses en Afrique subsaharienne. Expression d'une solidarité nord-sud, les jumelages-coopération unissent des collectivités locales de pays "industrialisés" et de pays "en développement". Les jumelages-coopération associent donc au concept de paix, celui de développement.

La coopération décentralisée franco-burkinabé s'inscrit ainsi dans ce registre du jumelage-coopération. C'est une pratique ancienne, caractérisée par la prédominance des partenariats entre collectivités publiques des deux pays. Dans la pratique, les actions de coopération décentralisée ne sont donc pas nouvelles au Burkina Faso, le fait précédant plus souvent le droit en ce domaine plus qu'en tout autre. Ainsi, avant les réformes de 1982 sur la décentralisation, les collectivités locales françaises ne pouvaient intervenir à l'international que par la création de jumelages. Très nombreux et universellement répandus, ces accords de jumelage n'en sont pas moins juridiquement pauvres¹¹⁷. Ils s'apparentent comme l'affirme Mathias AUDIT, « *aux engagements non contraignants* ». Il avance alors que les partenaires

¹¹⁷ F. PETITEVILLE écrit à ce titre : « *Les échanges effectués dans le cadre de ces jumelage avaient une portée essentiellement culturelle, qui les maintenait dans des relations platoniques et sans réel portée de droit* ». op. cit., P. 12.

évitent d'y formuler des obligations précises et se contentent de proclamer leur volonté indéfectible de coopérer¹¹⁸.

Cependant, pour certains auteurs, le jumelage peut être à l'origine d'une opération plus concrète entre les collectivités concernées¹¹⁹. Mais il faut noter que ces types de jumelages ne sont pas très répandus. Il a donc fallu attendre l'évolution de la coopération décentralisée en 1992, pour que les jumelages bénéficient d'un cadre juridique réel grâce à la promulgation de la loi ATR 92- 125 du 6 février 1992, qui spécifie dans son article 131 Titre IV que : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des conventions avec des collectivités territoriales et leurs groupements à l'étranger dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.» La loi reconnaît alors une compétence de relations internationales aux collectivités territoriales, pouvant prendre la forme du jumelage ou d'autres formes.

De 1967, année du premier jumelage franco-burkinabé entre Ouagadougou et Loudun, jusqu'à la fin des années 80, les relations de coopération nées d'initiatives locales, voire personnalisées étaient généralement le fait d'associations ou comités de jumelages, parfois modestement soutenus par leur commune. Il s'agissait généralement de localités ayant déjà des relations de jumelage avec des villes européennes et voulant s'ouvrir au Sud, en se référant aux valeurs fondamentales de la Charte de 1957 de la Fédération mondiale des Villes jumelées, à savoir la solidarité et l'amitié entre les peuples, le renforcement de la paix, l'exercice des droits de l'homme. De ce fait, des liens d'échange, de solidarité et de coopération ont commencé bien avant 1967 sous d'autres formes¹²⁰, qui allaient préfigurer la mise en place et le développement des jumelages entre des collectivités territoriales françaises et des villes et villages burkinabé.

¹¹⁸ M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, op. cit. P. 137.

¹¹⁹ Une enquête sur la coopération des collectivités françaises avec leurs homologues Burkinabé dans le domaine culturel donne des exemples de coopération effective issue de simples jumelages : Le jumelage entre Belfort en France et Tanghin Dassouri et Komki Ipala au Burkina Faso qui a maintenant une trentaine d'années, qui a évolué d'actions humanitaires à des actions culturelles ; Le jumelage Annecy Le Vieux (en France) avec Dori (au Burkina Faso) qui date depuis 1983 ; et bien d'autres (Confère annexes). Voir aussi P. ALLIES, E. NEGRIER, F. ROCHE, Association Française d'Action Artistique, Paris, Ministère des affaires étrangères, 1994, P. 46-73 ; I. BOINVILLIERS, Coopération décentralisée. Acteurs, pratiques, procédures, GRET, Ministère des Affaires Etrangères, 1996, P. 39.

¹²⁰ Il s'agit notamment des jumelages religieux comme par exemple, le jumelage entre les diocèses de Koupela et de Lyon qui a plus d'une cinquantaine d'années.

Les actions menées alors avaient surtout un caractère affectif et humanitaire assez semblable à ce qui se pratiquait à l'époque par de nombreuses Organisations non gouvernementales (O.N.G.) caritatives. Envois de médicaments et de fournitures scolaires, ainsi que mises à disposition de cofinancements destinés à la réalisation d'infrastructures sanitaires ou scolaires (souvent décidés au Nord, sans prendre l'avis des autorités locales et sans se préoccuper des formations nécessaires pour leur gestion et maintenance) constituaient l'essentiel des actions.

Le « Comité National de Jumelage » (CNJ) a été créé comme association sans but lucratif en 1968. Les jumelages étaient alors établis entre une collectivité territoriale française et une circonscription administrative burkinabé (département en général) représentée par une autorité de l'Etat (Préfet).

Les relations de jumelage des collectivités françaises au Burkina sont, marquées par une approche humanitaire. Ces relations, incontestablement les plus nombreuses, sont issues des origines de la coopération décentralisée franco-burkinabé. Elles sont marquées par une approche de la coopération assistancielle et centrée sur les questions sociales (l'éducation, la santé et l'accès à l'eau, mais aussi la prise en charge des nécessiteux), et souvent par une forte implication citoyenne en France comme au Burkina Faso. Le jumelage entre Belfort (en France) et Tanghin Dassouri et Komki Ipala (au Burkina Faso), né en 1982 répond à juste titre à ce concept. En effet, pendant cette période, une longue et rude sécheresse sévissait au Sahel. Ce qui a déclenché une véritable mobilisation du Secours populaire et de Louis LACAILLE dans le département de Belfort, relayée par des élus, des municipalités, des associations, des écoles, des bénévoles et des donateurs individuels.

Il a fallu attendre au Burkina l'année 1993, pour que les premiers textes de loi sur la décentralisation définissent le jumelage comme tel, définition reprise ensuite dans les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) de 1998, qui précisent que « C'est l'acte par lequel deux ou plusieurs collectivités décident de coopérer entre elles ou entre elles et des collectivités locales étrangères, en vue de la réalisation d'un idéal commun, notamment dans le domaine économique, culturel et social ¹²¹».

121 Article 112 de la loi N°041/98/AN

Ce texte confirme bien l'inscription du jumelage dans la relation institutionnelle entre deux collectivités territoriales, et ouvre la voie à la signature d'accords de jumelages entre collectivités territoriales. En 2000, un décret est pris en conseil des ministres pour fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités de jumelage. Ce décret spécifie que « le Comité de Jumelage est une association à but non lucratif chargée de promouvoir le jumelage-coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun (...) il est mis en place au niveau du village, de la commune, du département ou de la province ». Ce décret repositionne donc les jumelages comme des modalités de relations pouvant exister au niveau tant des collectivités territoriales, que des circonscriptions administratives (département, province) ou des espaces communautaires (villages).

Mais depuis 2006, avec la communalisation intégrale¹²², chaque comité de jumelage burkinabé est positionné sur un territoire communal (qu'il soit lui-même au niveau d'un village ou d'une commune dans son ensemble), ce qui a amené le CNJ à recommander la mise en place de conventions systématiques pour régir les relations entre comités de jumelage et communes. Cette recommandation n'a pas encore été réellement suivie. Peu de conventions sont signées entre les communes et les comités de jumelage. Cette situation occasionne des ambiguïtés sur la répartition des rôles et responsabilités entre collectivités territoriales et comités de jumelages, ce qui occasionne des tensions, voire des conflits.

Depuis l'apparition du jumelage, sa licéité n'a jamais été mise en doute. Cependant, la doctrine distingue parmi les accords de jumelage, ceux qui ont un véritable contenu juridique, de ceux qui ne font que manifester une volonté de coopération sans créer de véritables obligations juridiques. Il s'avère que l'analyse approfondie des accords de jumelage permet presque toujours de conclure à leur absence de caractère juridique¹²³.

Dès lors, la coopération décentralisée entre collectivités publiques françaises et burkinabé par le jumelage devance les textes juridiques et ceci, pendant plusieurs décennies. La capacité de ces collectivités à agir à l'international est un phénomène naturel lié aux libertés locales et à

122 Au Burkina Faso, la décentralisation a permis la tenue d'élections dans 33 communes urbaines en 1995, puis dans 49 en 2000 et enfin dans 351 communes (dont 302 communes rurales) et 13 régions en 2006, le processus de décentralisation couvrant alors tout le territoire national, dans le cadre de ce qu'il a été convenu d'appeler la communalisation intégrale.

¹²³ G. BURDEAU, Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, dans mélanges Reuter, Pedone, 1981, p.103-126.

l'autonomie. Par la suite, ces jumelages, dépourvus au départ de tout fondement juridique, et caractérisés par leur nature amicale et humanitaire vont évoluer en aide au développement.

B) L'aide au développement

Alors que le monde subit actuellement une crise économique majeure, l'aide au développement des pays les plus démunis, à travers les canaux classiques de la coopération bi et multilatérale et de l'action des ONG, semble également connaître un essoufflement notable. Les logiques d'ajustements structurels mises en œuvre par les bailleurs internationaux depuis les années 80 ont fait la preuve de leur échec, et la galaxie humanitaire semble tout aussi incapable d'enclencher un véritable processus de développement susceptible de favoriser l'autonomie économique et politique des pays les moins avancés.

Cependant, tout comme la crise économique et financière peut être un facteur de renouvellement de notre rapport à l'économie, cette remise en cause des logiques traditionnelles de l'aide au développement peut être une occasion d'en repenser la philosophie, afin notamment de renouveler les modalités d'intervention et de rompre avec certaines pratiques inefficaces, voire néfastes. A ce titre, l'émergence de la coopération décentralisée comme mode d'intervention en faveur du développement constitue un phénomène particulièrement intéressant, bien que le concept demeure assez flou, et largement ignoré du grand public.

A ce jour, en dehors du jumelage, l'ensemble des relations de coopération décentralisée en cours au Burkina Faso peut se classer en trois grands types :

- **Des relations de projet marquées par une approche d'aide au développement**

Ces relations sont centrées sur la mise en place d'actions de développement sur le territoire de la collectivité partenaire (équipements sociaux et productifs, microcrédit, développement agricole, etc.). Les réalisations s'appuient souvent sur un portage citoyen (habitants, comités de développement, animateurs locaux, etc.) lui-même objet d'un appui de la part des partenaires.

- **Des relations techniques marquées par une approche d'appui institutionnel**

Ces coopérations, plus rares et plus récentes, sont des relations de collectivité territoriale à collectivité territoriale, centrées sur le renforcement institutionnel de la collectivité territoriale burkinabé. Ces relations se développent avec la mise en place de la décentralisation intégrale et le transfert de compétences aux collectivités burkinabé.

- **Des relations de territoire à territoire marquées par une approche d'intérêt mutuel**

Ces relations, peu nombreuses, sont des relations où les collectivités territoriales, ici et là-bas, impliquent dans la relation de coopération de nombreux acteurs du territoire (associations, établissements d'enseignement, structures de santé...). Cette relation est marquée par la recherche d'un intérêt mutuel dans la relation, la collectivité française comme la collectivité burkinabé ayant leur intérêt dans le développement de la relation.

Globalement, on assiste à une évolution des relations de coopération décentralisée franco-burkinabé. Les relations de jumelage au sens strict, marquées par une approche humanitaire, ont tendance à évoluer vers des relations d'aide au développement, des relations d'appui institutionnel, et des relations marquées par une approche d'intérêt mutuel entre les acteurs. Les comités de jumelage restent généralement actifs dans ces relations. Cependant, il est important de noter que cette évolution de la coopération décentralisée entre la France et l'Afrique et notamment celle franco-burkinabé s'est faite à la faveur des grandes lois de décentralisation en France et au Burkina Faso. En effet, avec le processus de décentralisation au Burkina Faso, qui a vu avec la communalisation intégrale la mise en place en 2006 de 302 communes rurales en plus des 49 communes urbaines déjà existantes, et de 13 régions, les relations de jumelage qui existaient dans leur immense majorité évoluent vers des relations d'aide au développement, notamment lorsqu'il s'agit de relations de coopération décentralisée entre des collectivités territoriales françaises et des homologues de pays en voie de développement comme le Burkina Faso. Ces relations de coopération décentralisée se matérialisent alors à travers une convention, prévue par les textes en France comme au Burkina Faso.

L'aide au développement des collectivités publiques françaises aux collectivités publiques africaines de par son abondance, est parfois ressentie comme une charge pour la diplomatie française, et le Conseil d'Etat se méfie d'une manière générale de cette générosité des

collectivités. D'où le problème de la détermination des compétences des collectivités publiques françaises pour accomplir de tels actes. En d'autres termes, cette forme de coopération soulève des questions sur le concept d'affaires locales¹²⁴.

Avant l'apparition de fondements juridiques clairs encadrant l'action extérieure des collectivités publiques françaises et burkinabé, ces entités infra étatiques, personnes morales de droit public interne, entretenaient déjà des relations de coopération décentralisée entre elles. Ce qui nous fait dire que la compétence extérieure n'est pas une nouvelle compétence des personnes publiques, mais serait plutôt l'exercice de leurs compétences internes dans le domaine international¹²⁵.

Paragraphe II : Des compétences internationales implicites consacrées par le droit des collectivités territoriales

La thèse de la « compétence implicite » des collectivités territoriales en matière de relations internationales a été défendue par de nombreux auteurs. Ces auteurs envisagent l'existence d'une compétence générale des collectivités locales, liée à leur existence même et donc qui n'est fondée sur aucune norme spécifique de l'ordre juridique interne autorisant la conclusion de relations internationales¹²⁶.

Cette thèse est abordée sous différentes terminologies. En effet, CONDORELLI mentionne « une vocation aux relations internationales », alors qu'Yves LEJEUNE à propos des cantons

¹²⁴ Nous y reviendrons dans le chapitre II sur les limites des compétences des collectivités publiques pour contracter internationalement.

¹²⁵ B. DOLEZ, « *Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* », RFDA, 1995, PP. 936-945.

¹²⁶ R. LAFORE dans son ouvrage « *L'action à l'étranger des collectivités territoriales* », Revue de droit public, 1988, PP. 774-775 affirme à ce titre : « *En effet, à moins qu'un texte interne n'autorise expressément une collectivité territoriale à nouer certains types de relations, dans le cas général où une telle compétence n'a pas été prévue, c'est au regard du domaine général des compétences reconnues à ces collectivités par le droit interne que doit être menée l'analyse* ».

suisses parle d'une « compétence rationae materiae »¹²⁷. Quant à Robert LAFORE, il s'agit « d'affaires locales », qui par nature relèvent des compétences des collectivités territoriales. Pour ce dernier, « ...toute l'argumentation tourne autour de la possibilité de rattacher les activités extérieures des collectivités territoriales à leurs compétences de droit commun. A ce titre, c'est bien la notion « d'affaires locales » qui se trouve au cœur du problème : peut-on, au nom de l'existence juridiquement incontestable de compétences relevant par nature de l'activité des collectivités locales, fonder en droit les relations que ces dernières peuvent nouer avec leurs homologues étrangères ? »¹²⁸.

La capacité des collectivités territoriales françaises et burkinabé pour contracter internationalement, relève donc, avant tout fondement juridique concret, des principes même du droit des collectivités territoriales. Cette compétence internationale leur est ainsi attribuée par le principe de la libre administration (A), le principe de la clause générale de compétence (B), et le principe de subsidiarité (C).

A) Le principe de la libre administration

En France, la constitution du 27 octobre 1946 posait pour la première fois le principe de libre administration dans son article 87 qui disposait que : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel ». Cette disposition faisait déjà de ce principe, un principe d'autonomie pour les municipalités et les départements. A ce titre, BACCOYANNIS à la suite de VIGNES postule l'idée que : « l'autonomie ne possède pas le caractère absolu que l'on reconnaît habituellement à la souveraineté, elle n'implique pas la plénitude des compétences ; l'autonomie est en général accolée, au mot interne lequel traduit ce partage habituel des compétences¹²⁹ ».

Le principe de libre administration est de nouveau réaffirmé dans l'ancien article 72 alinéa 2 de la constitution du 4 octobre 1958 qui énonçait que les « collectivités s'administrent

¹²⁷ Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, Thèse, LGDJ, Paris, 1984, P. 120.

¹²⁸ R. LAFORE, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », Op. cit. P. 788.

¹²⁹ C. BACCOYANNIS, La notion d'autonomie en droit constitutionnel, Revue d'histoire politique et constitutionnel, Avril-juin 1956, P. 87 à 94.

librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». C'est alors un conseil élu qui est chargé de gérer la collectivité territoriale.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales à travers la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 en ses articles 34 al. 13 et 72 al. 3. En effet, l'article 34 al. 13 confie à la loi la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. C'est donc à la loi, considérée comme une meilleure protection des libertés locales, et non au règlement de fixer les conditions de la libre administration.

Quant à l'article 72 alinéa 3, il précise 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* ». Cette disposition complète ainsi la définition du principe de libre administration en ajoutant au critère des conseils élus, la disposition d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Mais il faut noter que ce pouvoir réglementaire est limité à l'exercice des compétences de la collectivité et n'est conçu que dans le cadre des lois adoptées au niveau étatique et des règlements nationaux édictés par les autorités centrales comme le Président de la République, le Premier ministre, et les ministres.

En Afrique, le principe de libre administration est un principe reconnu dans les lois de décentralisation et par la constitution de plusieurs Etats. Dans les pays de tradition française comme le Burkina Faso, les constitutions se limitent à la consécration du droit français de la libre administration des collectivités territoriales. En effet, la décentralisation au Burkina Faso a un fondement constitutionnel, puisque la Constitution du 2 juin 1991 consacre l'organisation du Burkina Faso « *en collectivités territoriales* » en son article 143 ; et énonce dans son article 145 « *la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales* ».

On assiste ainsi à une véritable consécration constitutionnelle du principe de libre administration aussi bien en France qu'au Burkina Faso. Ce qui permet à ces collectivités territoriales de s'administrer librement. Le principe de libre administration, principe de rang

constitutionnel, s'impose alors au législateur et à toutes les autorités administratives. Il est d'ailleurs repris dans le code général des collectivités territoriales français¹³⁰ et burkinabé¹³¹.

Cependant, la libre administration est une notion abstraite qui ne permet pas d'emblée de déterminer ce que peuvent faire les collectivités territoriales. Il s'agit d'un principe de protection à l'égard des empiètements de l'Etat. La loi précise le contenu de la libre administration, sous le contrôle du juge constitutionnel. La libre administration se limite à des compétences « administratives » et exclut les compétences régaliennes (édiction de lois, justice, défense, diplomatie). C'est un principe qui permet de garantir un espace de liberté dans lequel les collectivités territoriales peuvent agir. Il est souvent invoqué à l'encontre des lois soupçonnées de ne pas les respecter. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont ainsi censuré des dispositions législatives qui ont méconnu le principe de libre administration en sanctionnant les « atteintes excessives du législateur¹³² ».

Face à cette consécration constitutionnelle et législative du principe de libre administration peut-on affirmer que ce principe constitue un fondement de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises et burkinabé ? Le principe de libre administration peut être considéré comme un des fondements juridiques de l'action internationale des collectivités territoriales. En effet, c'est un principe qui est reconnu dans les constitutions des deux pays et codifié dans leur code général des collectivités territoriales respectifs. C'est également un principe consacré par plusieurs décisions de justice. Ce qui met en exergue l'importance accordée à ce principe qui permet en l'occurrence aux collectivités territoriales françaises et africaines et en

¹³⁰ Articles L1111-1 à L1111-10 du CGCT Français.

¹³¹ Article 14 du CGCT au Burkina Faso du 21 décembre 2004 modifié par la loi n° 065-2009/AN du 21 décembre 2009.

¹³² C'est la décision n° 79-104 du 23 mai 1979 Territoire de Nouvelle Calédonie, recueil Conseil Constitutionnel, P. 27. Voir aussi L. FAVOREU, Revue de droit public, 1979, P. 1695 et s. qui consacre pour la première fois la valeur constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités territoriales. Cette décision, confirmée par la décision n° 82-137 du 25 février 1982, connaît une évolution importante avec la décision n°83-168 du 20 janvier 1984 qui déclare non conformes à la constitution plusieurs dispositions du texte en s'appuyant sur le principe de libre administration. Voir J. BOULOUIS, AJDA, 1982, P. 303 ; L. FAVOREU, Revue de droit public, 1984, P. 687. Enfin, le caractère de liberté fondamentale est confirmé par la jurisprudence du Conseil d'État du 18 janvier 2001 à travers l'arrêt « commune de Venelles contre Morbelli ». Ainsi, pour le Conseil d'État, la libre administration est une des libertés fondamentales protégées par la procédure du « référé liberté » instaurée par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 et codifiée à l'article L521-2 du Code de justice administrative. Conseil d'État ordonnance de référé, section, 18 janvier 2001, AJDA 2001, chronique, PP. 153-157.

particulier burkinabé de mener des actions de coopération décentralisée entrant dans le cadre des domaines de compétences qui leur ont été transférées ou ayant un intérêt local.

En outre, ce principe peut être considéré comme une des bases juridiques de l'action extérieure des collectivités territoriales dans la mesure où de nombreux accords et conventions internationaux liant la France et le Burkina Faso en matière de coopération décentralisée s'appuient sur le principe de libre administration pour justifier l'action internationale des collectivités territoriales. On peut citer à ce titre la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe et signée à Madrid, le 21 mai 1980 à laquelle la France est partie, qui s'appuie sur l'article 72 de la Constitution de 1958 pour justifier la convention.

L'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire du 10 janvier 2009 en constitue également un exemple concret. En effet, l'article 6 de cet accord intitulé « Coopération décentralisée » dispose que « *La France dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, et le Burkina Faso s'engagent à favoriser les projets de coopération décentralisée comportant un volet solidaire et à privilégier les moyens de réalisation des plans locaux de développement burkinabé...* ». On observe donc ici la référence faite au « respect du principe de libre administration des collectivités territoriales » comme conséquence de l'engagement de la France et du Burkina Faso en matière de coopération décentralisée.

La doctrine s'est également penchée sur cette question de la libre administration comme fondement de l'action extérieure des collectivités territoriales. Deux tendances apparaissent alors. D'une part, celle qui souligne que le principe de libre administration est un fondement certain de l'action internationale des collectivités territoriales, et d'autre part, celle qui trouve que le principe de libre administration est une source insuffisante de l'action extérieure des collectivités territoriales. Ainsi, pour les tenants de la libre administration comme conséquence de l'action internationale des collectivités publiques, comme Robert LAFORE¹³³ et Christian AUTEXIER¹³⁴, la coopération internationale doit être considérée comme l'expression de la

¹³³ R. LAFORE, l'action à l'étranger des collectivités locales, *Revue de droit public*, 1988, p.797 et 798.

¹³⁴ Ch. AUTEXIER, L'action extérieure des régions, *Cahiers juridiques Franco-Allemands*, n°4, 1984.

libre administration des collectivités locales. Ainsi, selon Christian AUTEXIER, le principe de libre administration doit se concilier avec les compétences diplomatiques dévolues à l'État par la constitution, et cela grâce à la notion de « compétences conjointes ». Il revient aussi sur les liens entre la libre administration et la coopération internationale dans un article sur « *la licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux*¹³⁵ ».

Cet article présente les arguments de Jacques FERSTENBERG et Ulrich BEYERLIN¹³⁶ qui, eux, contestent fortement l'idée d'un ancrage de la coopération internationale des collectivités territoriales dans l'article 72 de la constitution. Christian AUTEXIER s'oppose à cette argumentation en précisant en effet que l'article 72 alinéa 2 doit être compris au minimum comme une règle de non-interdiction du principe d'actions extérieures des collectivités territoriales, et que la possibilité donnée à une collectivité territoriale de mener une action extérieure serait indissociable de la liberté qui lui est reconnue par la constitution de s'administrer librement.

Dès lors, on peut conclure en disant que le principe de libre administration est un fondement constitutionnel, donnant une base juridique à la coopération internationale des collectivités publiques françaises et burkinabé. En est-il de même pour ce qui est du principe de la clause générale de compétence ?

B) Le principe de la clause générale de compétences

¹³⁵ Ch. AUTEXIER, La licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux, dans le colloque de Reims, *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, sous la direction de G. CONAC, Ch. DESOUCHES, J.-C. NEMERY,... Paris, Economica, 1989, P. 245.

¹³⁶ Ch. AUTEXIER, La licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux, Op.cit., P. 250.

La clause générale de compétence est une expression qui apparaît pour la première fois en France à l'article 61 de la loi municipale du 5 avril 1884. Elle est par la suite étendue aux autres collectivités territoriales dans les articles 23 et 59 de la loi du 2 mars 1982.

Ainsi, l'article 61 dispose que : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

La clause générale de compétence est inscrite dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) français aux articles L2121-29 pour les communes, L3211-1 pour les départements, et L4221-1 pour les régions. C'est l'article 1111-2 du CGCT qui conclut pour l'ensemble des collectivités territoriales en disposant que : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences ».

La clause générale de compétence implique une capacité d'intervention générale des collectivités territoriales, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou « l'intérêt public local ». En d'autres termes, les collectivités territoriales bénéficieraient d'une compétence générale reposant d'abord sur l'idée selon laquelle leurs compétences ne se réduisent pas à celles que l'Etat leur a expressément transférées. Elles peuvent au contraire s'étendre à tout ce qui touche à l'intérêt public local dès lors qu'aucune autorité n'a été précisément désignée pour les exercer et qu'aucune limite n'a été légalement fixée. Ce serait alors reconnaître aux collectivités territoriales une liberté de principe de pouvoir se saisir de tout ce qui ne leur est pas prohibé. Cette compétence générale permettrait alors de distinguer la collectivité territoriale de l'établissement public, dont les compétences sont strictement encadrées par le principe de spécialité. La clause générale de compétence serait donc consubstantielle à la notion de collectivité territoriale. Ainsi, la détermination des compétences des collectivités territoriales résulterait d'abord d'une attribution par l'Etat dans des domaines précis et énumérés par la loi, puis d'une compétence générale qui permettrait aux collectivités territoriales de se saisir de toute question se rapportant à l'intérêt public local.

Cependant, même qualifiée de générale, la compétence ainsi reconnue aux collectivités territoriales n'est pas absolue, puisqu'elle est conditionnée par l'existence d'un intérêt public local suffisant. Cette notion a été résumée dans la décision du Conseil d'Etat Commune de Villeneuve d'Ascq du 28 juillet 1995 en ces termes : « *L'intérêt en cause doit ainsi*

nécessairement être un intérêt public, répondre aux besoins des habitants et manifester une certaine neutralité ¹³⁷».

Les tenants de la clause générale de compétence militent en général pour sa valeur constitutionnelle. Il s'agissait alors d'une part, de faire de cette compétence une conséquence voire, une composante de la libre administration des collectivités territoriales inscrite à l'article 72 de la Constitution ainsi que du principe de subsidiarité en vertu duquel les collectivités ont vocation à exercer leurs compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur niveau ; et d'autre part, d'affirmer l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République à partir de l'affirmation de la loi municipale de 1884 et de sa généralisation à l'ensemble des autres collectivités. Le Conseil constitutionnel s'est expressément prononcé contre l'existence d'une compétence générale garantie par la constitution au profit des départements et des régions. Il a alors affirmé que les dispositions législatives « *n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une clause générale rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; que, par suite, elles ne sauraient avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence* ».

Ainsi, ni le principe de libre administration des collectivités territoriales, ni le principe de subsidiarité n'ont été méconnus par le législateur dès lors que la loi du 16 décembre 2010 prévoit que le conseil général et le conseil régional peuvent, par délibération spécialement motivée, se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique¹³⁸. Ce qui implique que la clause générale de compétence n'est pas garantie par la constitution et peut ainsi faire l'objet d'un aménagement par le législateur sur le fondement de l'art 34 de la constitution. Le législateur par la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions souhaite mettre fin à l'enchevêtrement des compétences exercées au niveau local, et lutter contre les financements croisés à travers la spécialisation des compétences des départements et des régions. Ainsi, l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 dispose que :

¹³⁷ CE du 28 juillet 1995 Commune de Villeneuve d'Ascq, AJDA, 1995, P. 834.

¹³⁸ O. GOHIN, M. DE COFFE, A. MAITROT DE LA MOTTE, C.-A. DUBREUIL, Droit des collectivités territoriales, éd. Cujas, 2011-2012, P. 142 et s.

« *Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétence que la loi lui attribue* »¹³⁹.

Cependant, cette suppression de la clause générale de compétence des départements et régions est à relativiser, puisque les communes continuent toujours d'en bénéficier¹⁴⁰. Le législateur a considéré qu'il était pratiquement impossible, et certainement non souhaitable, de supprimer toute liberté d'action au profit des départements et des régions. Par l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010, « *le conseil général ou régional peut en outre, par délibération spécialement motivée se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique* ». De ce fait, même spécialisées, les collectivités départementales et régionales disposeraient d'une liberté d'intervention de principe dès lors que la loi n'a attribué compétence à aucune autre personne publique. Ce qui nous ramène à la définition de la clause générale de compétence qui montre que les collectivités territoriales peuvent agir dans l'intérêt public local dans tous les domaines où la loi n'a pas attribué compétence à une autorité déterminée¹⁴¹.

La loi du 16 décembre 2010 a inscrit dans son nouvel article L.1111-4 le principe selon lequel les compétences doivent être réparties entre l'Etat, la Région, le Département, et la Commune de façon à ce que « *chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ». Cet article vient compléter l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 ; et précise clairement le principe selon lequel lorsque la loi a attribué compétence exclusive à une catégorie de collectivités, les autres ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence. D'où la remise en cause de la jurisprudence administrative relative à l'intérêt public local selon laquelle, dans le silence de la loi, une collectivité territoriale pouvait agir en complément d'une autre pour la mise en œuvre d'une compétence¹⁴². Toutefois, le législateur laisse subsister, de manière quelque peu contradictoire,

¹³⁹ Une disposition identique est également retenue par l'assemblée délibérante de la Région.

¹⁴⁰ La commune conserve sa compétence générale aux motifs d'une plus grande proximité avec les citoyens. L'article L.2121-29 du CGCT qui dispose que « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », reste donc inchangé.

¹⁴¹ Droit des collectivités territoriales, éd. Cujas, 2011-2012, op. cit., P. 147.

¹⁴² CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, N° 193 716.

les dispositions préexistantes invitant à une collaboration des diverses collectivités territoriales ou à une participation à l'exercice des missions étatiques.

Avant la reconnaissance juridique interne et internationale de l'action internationale des collectivités territoriales, le principe de la clause générale de compétence était considéré comme un fondement possible de l'action extérieure des collectivités territoriales. En d'autres termes, la clause générale de compétence permettrait d'attribuer implicitement la compétence internationale aux collectivités territoriales françaises. Elle donne aux collectivités locales une aptitude à prendre des actes juridiques, mais son objet reste défini de manière abstraite et en termes généraux. De plus, le fait que les dispositions du CGCT en matière de clause générale de compétence utilisent le verbe « régler » signifie qu'un véritable pouvoir de décision est reconnu à l'assemblée délibérante. Le CGCT donne vocation aux collectivités territoriales d'intervenir dans les domaines « d'intérêt local » qui les concernent. C'est dans ce cadre que les collectivités territoriales peuvent agir dans le domaine des relations internationales ; cette compétence internationale des collectivités territoriales n'étant pas une « compétence » spécifiquement attribuée par le législateur aux collectivités territoriales. Cependant, la notion d'intérêt local n'étant pas précisée par le législateur, les interventions des collectivités sur ce fondement sont soumises au contrôle du juge administratif, qui a adopté une conception relativement extensive de l'intérêt local des collectivités publiques à agir à l'international.

La clause générale de compétence semble donc être un fondement de la coopération internationale offrant une base légale aux accords de coopération. Il convient de s'interroger maintenant sur le principe de subsidiarité en tant que fondement juridique de la coopération internationale des collectivités territoriales.

C) Le principe de subsidiarité

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a profondément modifié l'article 72 de la Constitution française de 1958. En effet, pour la première fois, a été introduit en complément du principe de libre administration des collectivités territoriales le principe de subsidiarité. Ainsi, aux termes de l'article 72 alinéa 2, « *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 principe de subsidiarité est ainsi inscrit comme principe constitutionnel.

Le traité instituant l'Union Européenne consacre également ce principe en disposant en son article 5-3 qu'« *en vertu du principe de subsidiarité dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

Nous remarquons ainsi que la formulation retenue par le traité européen est plus précise que celle retenue par la constitution française dans la mesure où elle donne des indications sur les conditions dans lesquelles le partage des compétences entre les niveaux européen et national doit être opéré. L'article 72 de la constitution se limite seulement à des actions qui pourraient « mieux » être mises en œuvre à l'échelon local. La difficulté provient du fait que nul ne sait concrètement ce que renferme ce « mieux ». Signifie-t-il que la compétence doit échoir à l'autorité dont la maîtrise technique est la plus reconnue, à celle qui dispose des moyens les plus appropriés, à celle dont l'action sera la plus efficace, etc.?

Dès lors se posait la problématique de la valeur normative réelle de la disposition de l'alinéa 2 de l'article 72 de la constitution ; et de son interprétation¹⁴³. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la question et a eu l'occasion de préciser le sens qu'il convient de retenir de l'article 72 al. 2 de la constitution. Lors de la loi de programmation sur l'énergie, le Conseil constitutionnel a, dans une décision du 7 juillet 2005¹⁴⁴, rappelé que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne peut être remis en cause sur le fondement de l'art. 72 al. 2, que s'il est « manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence peut être mieux exercée par une collectivité territoriale ».

Cette décision appelle plusieurs remarques. D'une part, le Conseil constitutionnel accorde clairement à l'art. 72 al. 2 de la constitution, une valeur normative. En conséquence, le

¹⁴³ Cette disposition devait-t-elle être interprétée comme un simple principe, voire comme une simple déclaration d'intention ?

¹⁴⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005.

législateur ne saurait méconnaître le principe de subsidiarité sans méconnaître la constitution. D'autre part, le Conseil constitutionnel précise les conditions de mises en œuvre du principe de subsidiarité en affirmant que la répartition des compétences entre l'échelon national et l'échelon local doit être réalisée en tenant compte des caractéristiques de la compétence concernée (compétence originaire ou compétence d'exécution), et les intérêts en cause (intérêts nationaux ou locaux). Enfin, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle restreint de la loi dans la mesure où il se limite à sanctionner les erreurs manifestes d'appréciation, ce qui laisse au législateur une assez grande marge de manœuvre pour aménager les compétences étatiques.

Au nom de ce principe, il semble bien que l'Etat considère aujourd'hui que certaines actions internationales gagnent à être mises en œuvre par les collectivités territoriales. Ainsi, l'Etat se réserve le domaine de la diplomatie, mais transfère ou cogère un certain nombre d'actions internationales par le biais des cofinancements accordés directement par le ministère des Affaires étrangères, par les fonds déconcentrés du ministère des Affaires étrangères au sein des préfetures de régions ou par la ligne « coopération décentralisée » des Contrats de Plan Etat-Régions (CPER).

Les lois de décentralisation de 1998 au Burkina Faso consacrent le transfert de onze (11) domaines de compétences aux collectivités locales. Ce transfert de compétences obéit au principe de subsidiarité et s'opère par blocs de compétences¹⁴⁵. Ces compétences sont dévolues aux collectivités locales selon le principe de subsidiarité, qui, faut-il le rappeler, est un mode de dévolution des compétences qui veut que les niveaux inférieurs exercent les compétences et les pouvoirs qu'ils peuvent correctement et mieux exécuter que les niveaux supérieurs. Le niveau supérieur n'intervient dans les compétences qu'en cas de carence constatée ou de refus manifeste du niveau inférieur d'assumer ses responsabilités.

En effet, le CGCT burkinabé dispose en son article 34 que : « *La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est régie par le principe de*

¹⁴⁵ Domaine foncier propre aux collectivités locales ; Aménagement du territoire et gestion du domaine foncier et urbanisme ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Développement économique et planification ; Santé et hygiène ; Education, formation professionnelle et alphabétisation ; Culture, sports et loisirs ; Protection civile, assistance et secours ; Pompes funèbres et cimetières ; Eau et électricité ; Marchés, abattoirs et foires.

subsidiarité ». Le principe de subsidiarité renvoie de ce fait, à l'idée que l'action des collectivités territoriales doit être primordiale dans les domaines touchant au plus près chaque niveau, et être menée avec plus de chances de réussite. L'Etat, en dehors des domaines qui lui sont réservés, intervient en appui aux collectivités territoriales. La subsidiarité s'applique donc aussi bien dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales qu'entre les deux types de collectivités territoriales burkinabé que sont la Commune et la Région. Ainsi, les activités de base ont été dévolues à la commune à titre exclusif, tandis que les compétences intermédiaires le sont à la province à titre exclusif ou sont quelquefois partagées.

Le principe de subsidiarité peut donc être considéré comme un fondement de la coopération internationale des collectivités publiques françaises et burkinabé. Il semble même que la coopération internationale des collectivités publiques soit un élément concret de la notion de subsidiarité, mais il est important de noter que ce principe manque de juridicité.

Dans un premier temps, on se rend compte que la compétence des personnes morales de droit public pour contracter internationalement est détenue par les Etats, acteurs originaires des relations internationales, disposant pleinement de la personnalité et de la capacité juridique internationale. Dans un second temps, on assiste à l'émergence des collectivités publiques sur la scène internationale. La coopération décentralisée apparaît ainsi, comme un phénomène naturel lié aux libertés locales et à l'autonomie. Le droit n'intervient ici que pour constater et régler l'évolution de la coopération décentralisée. Le principe de libre administration, la clause générale de compétence et le principe de subsidiarité permettent de donner une base légale à tous les accords de coopération décentralisée passés antérieurement à la loi du 6 février 1992. Ce qui entraîne une compétence implicite des collectivités publiques en matière de relations internationales. Cependant, il est loisible de remarquer que ces fondements restent incertains et discutables, et doivent être consacrés par des fondements juridiques clairs et précis.

CHAPITRE II : LA CONSECRATION JURIDIQUE

DES COMPETENCES INTERNATIONALES DES

COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET

BURKINABE

La réalité internationale actuelle devient de plus en plus complexe et nous incite à nous garder de tout jugement unilatéral. S'il est vrai que les Etats ne sont plus les seuls acteurs de la scène internationale, il n'en demeure pas moins qu'ils disposent d'un pouvoir incontesté de la conduite des relations internationales. Les Etats sont tenus aujourd'hui à réinventer sans cesse leur politique étrangère. La question n'est pas tant de savoir qui des Etats ou des collectivités publiques, nouvelles forces de la scène mondiale influencent le mieux cet espace, car tous contribuent à le façonner, et tous interagissent en permanence sur les échelles d'actions avec une marge de manœuvre qui varie d'un moment à un autre. Il serait donc vain d'annoncer la fin de l'influence de l'Etat, tout comme il serait illusoire d'annoncer que cette influence est demeurée intacte aux changements économiques, politiques, et socioculturels ayant marqué le monde ces dernières années.

Ainsi, le monopole de l'action internationale de l'Etat est désormais contesté, concurrencé par les acteurs infra-étatiques qui bénéficient de droits pour agir internationalement. A ce titre Marie-Claude SMOUTS fait remarquer que : « pendant très longtemps, la vie internationale avait été confondue abusivement avec les relations interétatiques, et la vie politique étrangère avec la pratique diplomatique »¹⁴⁶. Dès lors, l'Etat ne joue plus un rôle exclusif dans les relations internationales, mais seulement un rôle prééminent.

Nous présenterons ici les fondements juridiques internationaux et internes aussi bien en France qu'au Burkina Faso, ayant contribué à la reconnaissance d'un droit à coopérer pour les collectivités publiques de ces deux pays (Section 1). Puis, nous montrerons comment sont mis en œuvre ces fondements juridiques ainsi reconnus (Section2).

¹⁴⁶ M.-C. SMOUTS, Que reste-t-il de la politique étrangère ?, In la politique étrangère aujourd'hui, Pouvoirs n° 88, 1999, pp. 5-15.

Section 1 : La reconnaissance juridique internationale et interne de l'action extérieure des collectivités publiques en France et au Burkina Faso

L'action extérieure des collectivités territoriales est dans un premier temps limitée au nom de l'exclusivité de la souveraineté internationale de l'Etat. Puis, cette action internationale de ces entités tend à se développer à travers sa reconnaissance internationale (Paragraphe I) et interne (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les bases juridiques internationales

Il s'agit essentiellement des conventions internationales traitant exclusivement de la coopération transfrontalière découlant du Conseil de l'Europe à travers la Convention-cadre européenne ou convention de Madrid du 21 mai 1980 et ses protocoles additionnels (A), et des autres conventions internationales bilatérales ou multilatérales traitant de la coopération décentralisée et auxquelles la France et le Burkina Faso et d'autres pays africains sont partis (B).

A) La Convention-cadre européenne ou convention de Madrid du 21 mai 1980 et ses protocoles additionnels

La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe et adoptée à Madrid le 21 mai 1980¹⁴⁷. La France l'a ratifiée le 14 mai 1984. La Convention de Madrid du 21 mai 1980 n'est pas une convention habilitant les collectivités françaises et burkinabé à entrer ensemble

¹⁴⁷ Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983, JORF 27 décembre ; Décret n°84-432 du 4 juin 1984, JORF 9 juin, pp. 1803 et s.

en coopération puisqu'il s'agit d'un texte axé essentiellement sur la coopération transfrontalière. La France et le Burkina Faso ne sont pas des pays frontaliers, et dans le cadre de leur relation de coopération, il s'agit de la coopération transfrontière. Mais il est important de faire mention de cette convention et de ses différents protocoles additionnels, afin de montrer la reconnaissance juridique internationale de l'action extérieure des collectivités territoriales.

La Convention-cadre européenne propose des formes de coopération adaptées aux besoins des collectivités territoriales et constitue un support juridique complémentaire aux accords que celles-ci pourraient conclure. L'objet de la Convention de Madrid est précisé en son article premier. Ainsi, selon cette disposition, l'objet de la convention est de « *Faciliter et promouvoir les actions de coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales et au besoin favoriser la conclusion d'accords d'arrangements nécessaires à la mise en œuvre de ces actions dans le respect des droits internes de chaque partie* ».

On remarque alors que cette convention est plus incitative qu'impérative. L'engagement des Etats y étant réduit à sa simple expression. Pour plusieurs auteurs, on serait plus ici en présence d'un accord non contraignant que d'un véritable traité international générateur de droits et d'obligations. DOLEZ par exemple estime dans sa thèse que la première obligation qui pèse sur les Etats consiste à adopter une législation compatible avec le développement de la coopération transfrontalière. Ceci constitue une obligation de résultat¹⁴⁸.

De plus, lors de la ratification, la France a posé une condition supplémentaire au mécanisme déjà peu contraignant et peu ambitieux de la Convention de Madrid du 21 mai 1980. En effet, la France subordonnait l'application du traité à la conclusion d'accords interétatiques¹⁴⁹. Mais cette condition n'eut aucune incidence majeure en pratique puisque les collectivités territoriales ont continué, et même intensifié la conclusion des accords transfrontaliers alors même qu'aucun des traités prévus par cette réserve n'avait encore été signé.

¹⁴⁸ B. DOLEZ, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat*, Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, Thèse multigr., Lille II, 1993, P. 26.

¹⁴⁹ Par la suite, la France a finalement retiré sa déclaration. Décret n° 95-913 du 5 août 1995 portant publication de la lettre du 24 janvier 1994 relative au retrait d'une déclaration formulée par le gouvernement de la République française, lors de l'approbation de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ; JO, 15 août 1995, P. 12220.

En outre, le champ d'application de la Convention-cadre de Madrid se limite « aux rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs parties contractantes ». Ce qui exclut d'office les rapports entre collectivités ou autorités territoriales de pays non frontaliers. En d'autres termes, cette convention vise à encourager et faciliter la conclusion d'accords entre collectivités de part et d'autre d'une frontière et dans la limite de leurs compétences. Elle ne concerne donc que la coopération transfrontalière entendue comme « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et arrangements utiles à cette fin ».

Avec le développement des actions de coopération entre collectivités territoriales relevant d'Etats différents, les insuffisances de la Convention de Madrid apparurent très vite. Plusieurs aspects de la convention nécessitaient donc des éclaircissements. Il s'agissait de la définition trop restreinte des actions visées notamment par l'emploi de l'adjectif « transfrontalier » qui ne définit que les rapports de voisinage impliquant une proximité des collectivités concernées d'une part, et un engagement plus ferme des Etats d'autre part ; enfin, la nature juridique des actions de coopération et l'appréciation de leur responsabilité. Aussi, pour régler ces problèmes, le Conseil de l'Europe mit en chantier deux autres conventions conçues comme des protocoles à la Convention de Madrid du 21 mai 1980 : le protocole additionnel n° 1, et le protocole additionnel n° 2 à la Convention de Madrid.

Ainsi, un protocole additionnel à la convention-cadre de Madrid fut élaboré et ouvert à la signature le 9 novembre 1995 à Strasbourg¹⁵⁰. Les Etats partis reconnaissent ici aux collectivités territoriales une véritable compétence externe, une compétence transfrontalière. L'article 1 du protocole additionnel à la convention de Madrid stipule que : « *Chaque partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction (...) de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats* ». On remarque ainsi une nette rupture avec les textes de la convention-cadre de Madrid, où les Etats « *s'engageaient à faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière* ». Le protocole additionnel à la convention de Madrid consacre une véritable obligation conventionnelle, régie

¹⁵⁰ La France a ratifié le protocole additionnel n°1 à la convention cadre de Madrid du 21 mai 1980, le 19 mai 1999.

par le droit international, et ne permet pas d'y émettre des réserves¹⁵¹. Cette obligation internationale permet aux collectivités territoriales d'un Etat signataire, de « mettre en œuvre dans le cadre interne, les mécanismes juridictionnels leur permettant de faire respecter en cas de violation ou de contestation leur droit à la coopération décentralisée ».

En outre, ce texte a permis la création d'organismes de coopération transfrontalière, qui peuvent selon l'ordre juridique dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales qui ont conclu l'accord, être soit de droit privé, soit de droit public. L'originalité de ces organismes de coopération transfrontalière réside donc dans la détermination du droit qui leur est applicable. Les collectivités ou autorités territoriales disposent ainsi du choix du droit applicable à ces organismes¹⁵².

Pour ce qui est du régime juridique applicable aux collectivités transfrontalières, le protocole additionnel n° 1 à la convention de Madrid ne contient aucune disposition de droit international privé permettant de définir le droit applicable à l'accord ou la juridiction compétente en cas de litige. L'objet du protocole additionnel à la convention de Madrid reste cependant limité à la coopération transfrontalière, autrement dit, à la coopération entre collectivités ou autorités territoriales voisines. D'où l'élaboration d'un protocole additionnel n° 2 à la Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980.

De ce fait, le protocole additionnel n° 2 à la convention de Madrid fut ouvert à la signature le 5 mai 1998. Dans ce texte, l'expression « coopération transfrontalière » jusqu'ici utilisée dans la convention-cadre de 1980 et dans son protocole additionnel n° 1 de 1995 est remplacée par celle de « coopération interterritoriale ». Ainsi, l'article 1 du protocole additionnel n° 2 à la convention-cadre dispose que : « *Au sens du présent protocole, on entend par coopération interterritoriale toute concertation visant à établir des rapports entre collectivités ou autorités territoriales de deux ou plusieurs parties contractantes, autres que les rapports de coopération transfrontalière de collectivités voisines, y inclus la conclusion d'accords avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats* ». Ce qui implique que sur la base juridique de la

¹⁵¹ Article 9 du protocole additionnel n°1 à la convention de Madrid.

¹⁵² « *Le choix du siège de l'organisme détermine par la même occasion le droit applicable, sur le plan statutaire comme à l'égard de l'exercice de ses missions* ». A. NOURY, Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales, tiré des actes du colloque de Lille du 7 Décembre 2006, L'action extérieure des collectivités territoriales, Bilans et perspectives, L'Harmattan, 2007, P. 203.

convention-cadre de Madrid, les Etats ont la possibilité de conclure des traités internationaux permettant d'établir des relations de coopération non seulement dans des rapports de voisinage, mais aussi dans une dimension interterritoriale.

Le protocole additionnel n° 2 à la convention de Madrid permet aux collectivités ou autorités territoriales de conclure des accords de coopération pouvant entraîner de réelles obligations qui produiront des effets juridiques dans l'ordre juridique interne de chacun des cocontractants qui prennent (...) les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ledit accord ainsi que tout acte qui en découle¹⁵³. Ces actes auront dans le droit interne, la même valeur juridique et les mêmes effets que s'ils ne produisaient leurs effets que dans le cadre de l'ordre juridique interne. Les collectivités territoriales doivent ainsi respecter leurs domaines de compétences, et les mécanismes de contrôle prévus par leur droit interne¹⁵⁴. Quant au règlement des différends, les collectivités ou autorités territoriales ont la possibilité de recourir à l'arbitrage¹⁵⁵.

Par ailleurs, plusieurs autres instruments en matière de coopération décentralisée viennent compléter les dispositions du Conseil de l'Europe¹⁵⁶. Dans le cadre de la reconnaissance

¹⁵³ Article 2 du protocole additionnel n°2 à la convention cadre de Madrid du 21 mai 1980.

¹⁵⁴ Articles 3 et 6 du protocole additionnel n°2 à la convention de Madrid du 21 mai 1980.

¹⁵⁵ Article 9 du protocole additionnel n°2 à la convention cadre de Madrid.

¹⁵⁶ La Charte européenne de l'autonomie locale signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, qui pose même le principe de la liberté d'une coopération dans le cadre du droit interne de chaque Etat et dans le cadre des compétences des collectivités territoriales. Elle oblige les Etats qui l'ont ratifiée à appliquer les règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités territoriales. Quant au projet de Charte européenne de l'autonomie régionale du 5 juin 1997, il vient compléter la Charte européenne de l'autonomie locale.

On peut également citer les trois conventions interétatiques en matière de coopération transfrontalière, concluent en application de la convention-cadre européenne du Conseil de l'Europe de 1980 par la France, qui tentent de répondre aux besoins exprimés par les collectivités territoriales frontalières. Il s'agit d'abord de l'accord de Rome signé à Rome le 26 novembre 1993 entre l'Italie et la France, et entré en vigueur le 6 octobre 1995. Ensuite, il y'a le traité de Bayonne entre la France et l'Espagne signé le 10 mars 1995. Et enfin l'accord de Karlsruhe entre la France et la République Fédérale d'Allemagne signé le 23 janvier 1996. Voir B. ZARECZKY WEINBERG, Les instruments juridiques de la coopération décentralisée : Un cadre juridique modifié, afin de sécuriser les actions de coopération décentralisée, Cités Unies France, collection référence, Décembre 2008, P. 22 à 26.

juridique de la coopération décentralisée en général et celle franco-burkinabé en particulier, nous présenterons quelques textes juridiques internationaux importants traitant de la question.

B) Les autres conventions internationales reconnaissant la coopération décentralisée

Les conventions internationales où sont partis la France et certains pays africains sont d'ordre multilatéral ou bilatéral. Ces conventions reconnaissent, soutiennent, et prônent l'action extérieure des acteurs de la coopération décentralisée. La coopération multilatérale et bilatérale, bien qu'orientée au niveau central, c'est-à-dire entre Etats, fait mention de l'importance de la coopération décentralisée. Elle autorise et prône le renforcement des actions de coopération décentralisée. Plusieurs collectivités publiques se basent sur ces conventions pour entrer en coopération avec leurs homologues étrangers.

Ainsi, dans le cadre multilatéral, à travers la politique européenne de développement, la notion de coopération décentralisée est apparue pour la première fois dans les Accords de coopération entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP) de Lomé IV bis signés le 15 décembre 1989. Pour la Commission européenne, la coopération décentralisée doit être comprise comme la participation d'acteurs variés de la société civile à la discussion de priorités et à la mise en œuvre d'actions de développement, sur la base d'initiatives émanant de ces acteurs.

L'importance de la coopération décentralisée a donc été réaffirmée par la convention de Lomé IV bis de 1989 dans son article 12 qui stipule que : « *Reconnaissant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des Etats ACP, les parties conviennent d'intensifier les efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. A cet effet, les ressources de la Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée. Ces activités doivent être conformes aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les Etats ACP* ». Par cette disposition, la Commission européenne consacre la légitimité de l'action extérieure des acteurs décentralisés.

On constate également que la dimension politique de la coopération décentralisée est clairement soulignée dans la déclaration ACP-CE figurant à l'annexe LXXX de la Convention de Lomé IV *bis*, qui affirme que : « *Afin d'encourager la participation des agents de coopération décentralisée aux projets et programmes financés par le Fonds et de s'assurer que leurs initiatives sont prises en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes indicatifs, les Etats ACP s'efforcent d'organiser des échanges de vues avec ces agents. Les Etats ACP et la Commission s'efforcent également de leur fournir les informations pertinentes nécessaires à leur participation à la mise en œuvre des programmes* ». Il est essentiel de noter que la coopération décentralisée occupe une place encore plus importante dans le récent protocole de partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne ou « Accord de Cotonou », signé par les parties le 23 juin 2000 dans la capitale béninoise.

La reconnaissance de l'action internationale des collectivités et acteurs décentralisés est aussi matérialisée au niveau de l'Organisation des Nations Unies (ONU). En effet, lors de la XXVI^e Assemblée générale de l'ONU en 1971, une résolution reconnaissant cette action des acteurs décentralisés fut adoptée. Cette résolution dispose que : « *Les jumelages des villes sont un mécanisme de coopération de valeur exceptionnelle (...) Un jumelage lorsqu'il est réalisé entre villes de pays industrialisés et villes de pays en développement joint, à l'enrichissement intellectuel et moral des parties, un rapport technique et matériel parfois considérable*¹⁵⁷ ».

Par ailleurs, les conventions bilatérales signées entre la France et certains pays africains traitent très souvent de la question de la coopération décentralisée. La plupart de ces conventions bilatérales sont intervenues longtemps après les premières actions de coopération décentralisée.

A ce titre, nous pouvons citer l'accord entre la France et le Cameroun de 1990¹⁵⁸ ou convention-cadre franco-camerounaise pour la coopération décentralisée signée le 20 novembre 1990 à Rennes, qui institue dans le cadre de la grande commission mixte franco-camerounaise, une sous-commission bilatérale dénommée « sous-commission de liaison

¹⁵⁷ F. PETITEVILLE, La coopération décentralisée : Les collectivités locales dans la coopération Nord/Sud, Paris, L'Harmattan, 1995, P. 200.

¹⁵⁸ Décret n° 91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990.

franco-camerounaise pour la coopération décentralisée¹⁵⁹ ». Cette sous-commission placée sous l'autorité du ministre français chargé de la coopération et du développement et du ministre camerounais des Relations extérieures, associe les collectivités territoriales et les organismes intéressés par la réalisation et le développement des projets de coopération décentralisée. Elle est chargée de faciliter dans le respect du libre choix des collectivités territoriales les actions de coopération décentralisée¹⁶⁰ et donne son avis sur la cohérence et la complémentarité des projets de coopération décentralisée avec la coopération bilatérale ; le cas échéant, elle peut proposer certaines orientations ; elle étudie, s'il y a lieu, les implications financières liées à ces projets à la charge des deux parties ; enfin elle suscite des actions de promotion et, au fur et à mesure du développement de la coopération décentralisée, elle propose des mesures appropriées permettant d'améliorer sa mise en œuvre. La sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée est également chargée d'examiner les protocoles qui pourraient être conclus entre les collectivités territoriales françaises et camerounaises pour la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée.

Ce type de convention franco-africaine traitant essentiellement de la coopération décentralisée reste malgré tout assez rare, puisque la majeure partie des conventions bilatérales franco-africaines ne fait qu'aborder la question de la coopération décentralisée dans des conventions axées sur la coopération économique, sur les questions migratoires, etc.

Signés à partir de 2005, les Documents Cadres de Partenariat (DCP) sont des accords discutés entre la France et ses partenaires qui définissent pour 5 ans le secteur de concertation de l'aide française dans chaque pays d'intervention de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) et dans les autres pays d'Afrique subsaharienne. Ils sont l'application du plan d'action de la France en faveur de l'efficacité de l'aide. Pour ce faire, la France et le Mali pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), ont signé un DCP le 7 juillet 2006. Trois secteurs de concentration ont alors été retenus : l'éducation, l'eau et l'assainissement, et l'appui au secteur productif.

Le Burkina Faso et la France sont riches d'un long passé commun et sont également soucieux de préserver la diversité culturelle du monde. Ce qui implique qu'ils ont donc intérêt

¹⁵⁹ Art. 1^{er} de la convention cadre franco-camerounaise du 20 novembre 1990.

¹⁶⁰ Art. 3 de la convention franco camerounaise de 1990.

à faciliter et soutenir les multiples jumelages et initiatives liant entre eux leurs élus, leurs universités, leurs écoles, leurs hôpitaux, leurs chambres consulaires, et leurs mouvements associatifs et syndicaux. De ce fait, la France a signé un DCP avec le Burkina Faso le 2 juin 2006¹⁶¹. Il s'inscrit dans les objectifs du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) défini par le Burkina Faso. Ce DCP vise, à recentrer la coopération française sur trois axes des OMD les infrastructures, l'eau et l'assainissement, l'éducation de base ; puis sur trois axes transversaux qui sont, l'appui à la bonne gouvernance et l'état de droit, la promotion de la francophonie et les liens culturels, et enfin, l'enseignement et la recherche.

En outre, plusieurs accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires ont été signés par la France et certains pays africains. Ces accords mentionnent tous la coopération décentralisée et encouragent ces actions dans leur ensemble. En effet, un accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires fut signé entre la France et le Sénégal le 23 septembre 2006 à Dakar. L'article 64 de cet accord dispose que : *« Le Sénégal et la France s'engagent à soutenir et à encourager les accords de coopération entre collectivités territoriales françaises et sénégalaises, afin d'intensifier les échanges autour de la décentralisation et du développement local, et de favoriser les projets d'appui institutionnel et d'accès aux services de base. La France s'engage à mobiliser des subventions au profit de tels accords »*.

Dans le même sens, l'article 6 de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire signé le 10 janvier 2009 par la France et le Burkina Faso dispose que : *« La France dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, et le Burkina Faso s'engagent à favoriser les projets de coopération décentralisée comportant un volet développement solidaire et à privilégier les moyens de réalisation des plans locaux de développement burkinabé notamment dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation, de la santé, de l'état civil, de la création de petites entreprises et du développement des activités productives agricoles »*.

Par ailleurs, on peut également citer la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Burkina Faso à la coopération en matière de recherche

¹⁶¹ Pour un montant de trois cent deux millions d'euros (302.000.000€), pour la période 2006-2010.

scientifique et technique signée à Paris le 04 février 1986¹⁶² et entrée en vigueur le 21 août 1989. L'article 9 de la convention stipule que : « *En vue d'intensifier les relations entre instituts scientifiques, leurs sociétés savantes et leurs chercheurs, les deux gouvernements s'engagent à encourager les jumelages et les associations et à faciliter une information réciproque ainsi que les échanges ou les prêts de documents et de collections scientifiques* ». Cet article mentionne le fait que les deux pays « s'engagent à encourager le jumelage », d'où la reconnaissance par les deux Etats de la notion de jumelage et son importance majeure.

La signature de ces diverses conventions n'a pas créé en réalité un mouvement d'impulsion, ni lancé un nouveau mode d'action des collectivités publiques, mais s'inscrit simplement dans la volonté des Etats d'encadrer cette nouvelle forme de relations internationales des acteurs de la coopération décentralisée.

Après avoir montré que les actions de coopération décentralisée ont un fondement juridique international, nous nous pencherons sur les fondements juridiques internes autorisant les collectivités publiques françaises et burkinabé à mener des actions de coopération sur le plan international.

Paragraphe II : Les bases juridiques internes

Aussi bien en France qu'au Burkina Faso, des textes juridiques consacrent l'action extérieure des collectivités territoriales. Mais force est de reconnaître que les termes utilisés pour désigner les relations entre collectivités territoriales (Coopération décentralisée, jumelage), au Burkina Faso et en France reposent sur des bases différentes et ont évolué différemment dans le temps. Il est donc important dans un premier temps de clarifier les termes utilisés, puis de préciser ensuite les différents textes juridiques internes ayant contribué à la reconnaissance juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises et burkinabé.

¹⁶² Décret n° 90-632 du 13 juillet 1990 portant publication de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Burkina Faso en matière de recherches scientifique et technique du 4 février 1986, JO du 19 juillet 1990, P. 8554.

La définition de la coopération décentralisée au Burkina Faso est entendue dans le sens de celle de l'Union européenne¹⁶³. De ce fait, selon la Commission nationale de la coopération décentralisée (CONACOD)¹⁶⁴, au Burkina Faso : « *La coopération décentralisée recouvre l'ensemble des relations non gouvernementales qui unissent les collectivités locales, communautés, ONG, associations et institutions non gouvernementales du Nord et du Sud dans les actions Nord/Sud ou Sud/Sud pour la réalisation de missions d'intérêt collectif, dans un cadre conventionnel et dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation* ». Tandis que dans l'acception française, « *la coopération décentralisée désigne les actions de coopération entre une collectivité territoriale française et une collectivité territoriale d'un autre pays* ». On constate ainsi une légère différence entre la définition française de la coopération décentralisée et celle burkinabé selon laquelle les associations locales et les ONG sont admises comme partenaires de la coopération décentralisée.

Quant au jumelage, il n'existe de définition formelle que dans les textes burkinabé, la législation française ne donnant pas d'assise juridique spécifique au jumelage. Les jumelages sont donc conçus aujourd'hui dans les textes et dans la pratique, comme l'une des formes de la coopération décentralisée dans laquelle les collectivités territoriales qui ont noué une relation de coopération décident d'en déléguer l'animation à une association, « le comité de jumelage », qui remplit de fait, une mission de service public au nom de la collectivité.

Dans les textes juridiques burkinabé, il est également question de « l'entente », pour l'établissement des relations de coopération entre les collectivités burkinabé elles-mêmes et entre elles et les collectivités étrangères ; tandis que les textes juridiques en France ne mentionnent pas l'entente.

Quoi qu'il en soit, nous pensons que ces deux approches franco-burkinabé de la coopération décentralisée sont complémentaires, dès lors que les collectivités locales et les autres acteurs

¹⁶³ Cette dénomination est issue de la mise en œuvre par l'Union Européenne (UE) dans les années 90 d'une ligne de financement « coopération décentralisée », qui visait à financer les actions de développement portées par un ensemble d'acteurs non étatiques (ONG, Collectivités territoriales, etc.), issus de pays de l'UE et d'un pays du Sud. In Rapport final sur l'évaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, CIEDEL, Tome 2, Août 2009, P. 10.

¹⁶⁴ Décret n°2000-274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000, portant création de la CONACOD.

de la vie socio-économique se concertent, au Nord comme au Sud, sur des programmes ou des projets de développement qui prennent en compte les attentes de toutes les populations¹⁶⁵.

A) La législation française

En France, la première législation sur la coopération décentralisée s'inscrivait dans le cadre de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions¹⁶⁶. Ainsi, aux termes de l'article 65 al. 2 de cette loi : « *Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région* ». Ce qui inaugure une reconnaissance de l'action extérieure des collectivités locales.

Mais, très vite, le caractère inapplicable de cette disposition fut soulevé. En effet, cette disposition semblait limiter aux seules régions¹⁶⁷ la possibilité de mener des actions extérieures avec des collectivités étrangères limitrophes, sous réserve de l'autorisation gouvernementale. De ce fait, seule la coopération transfrontalière était visée, ignorant ainsi toutes les autres formes de coopération. Le régime de l'article 65 semblait même plus restrictif que celui de la convention de Madrid du 21 mai 1980, puisque l'article 65 ne mentionnait que les actions de coopération menées par les régions, écartant ainsi les actions de coopération des communes ou des départements¹⁶⁸ en dehors d'un cadre transfrontalier et sans accord préalable du gouvernement.

¹⁶⁵ Il s'agit du principe de la réciprocité.

¹⁶⁶ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, JORF, Lois et décrets, 3 mars 1983, PP. 730 et s.

¹⁶⁷ Cependant, dans les faits, toutes les collectivités locales menaient des actions de coopération décentralisée.

¹⁶⁸ Mais progressivement, la compétence de l'ensemble des collectivités locales françaises va s'affirmer. En effet, dans la circulaire n°1739/SG du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales, BOPM n°83/2, P. 29, « *Les communes, les départements et les régions peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, être appelés à entretenir des contacts avec des collectivités locales d'autres pays* ».

En 1983, une étape importante est accomplie vers la reconnaissance du rôle des collectivités locales dans le domaine des actions internationales et leur accompagnement au niveau national, avec l'intervention de deux textes officiels. Il s'agit du décret du 8 juin 1983¹⁶⁹ qui institue un « *délégué pour l'action extérieure des collectivités locales* » placé auprès du Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères ; et de la circulaire n° 1739/SG du Premier ministre aux préfets et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires du 26 mai 1983 (non publiée)¹⁷⁰ dont l'objet était de préciser et de faciliter la mission du délégué à l'action extérieure des collectivités locales auprès de ces autorités, et d'explicitier la « *mission d'information systématique* » de l'Etat, qui lui était confiée. La circulaire ne mentionnait pas moins la capacité des collectivités territoriales françaises « *à multiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde* ».

Une nouvelle évolution positive apparaît deux ans plus tard, dans la circulaire n° 2063/SG du Premier ministre du 10 mai 1985¹⁷¹ qui comporte pour la première fois dans un document officiel l'expression de « *coopération décentralisée* », accordant à cette forme d'action une reconnaissance politique plus explicite, puisqu'elle met en exergue la contribution qu'apportent les collectivités territoriales au « *rayonnement de la France* ». Elle souligne également que leurs initiatives en la matière, fondées sur le principe constitutionnel de libre administration, sont utiles et « *méritent d'être soutenues* ». La circulaire n'en rappelle pas moins les limites de la coopération décentralisée, qui font l'objet d'une longue énumération : elles résident dans les principes d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale, les compétences constitutionnelles et législatives de l'Etat en matière internationale, les engagements internationaux de la France, les compétences exercées par d'autres collectivités territoriales, et dans les lois et règlements pouvant limiter l'exercice de certaines attributions. Par rapport à la circulaire de 1983, qui envisageait l'information à sens unique en direction de l'Etat, une annexe de la circulaire témoigne d'une autre évolution vers les échanges d'information « *la concertation* », « *l'intérêt commun* », « *le dialogue* »¹⁷².

¹⁶⁹ JO du 9 juin 1983.

¹⁷⁰ M. PRIEUR, *Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale*, RFDA 1 (3) mai juin 1985, p.327.

¹⁷¹ B.O.P.M n°85/2, P.11 et s.

¹⁷² M.-J. TULARD, *La coopération décentralisée*, LGDJ, 2006, P. 15.

Le cadre juridique de la coopération décentralisée restait donc relativement flou, et la nécessité d'adopter une loi autorisant explicitement la coopération décentralisée se faisait ressentir. C'est ainsi que fut adoptée la loi d'orientation du 6 février 1992 n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la république¹⁷³.

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république à travers son titre IV confirme la légalité de principe des actions extérieures des collectivités territoriales et en définit le cadre juridique. Cette disposition est une « mini révolution » dans les règles régissant la coopération internationale des collectivités territoriales, elle est le fondement juridique spécifique qui consacre la compétence internationale aux collectivités territoriales¹⁷⁴. Elle consacre définitivement la coopération décentralisée en octroyant une permission générale pour les collectivités territoriales et leurs groupements à conclure des conventions de coopération décentralisée. Ainsi, l'art. 131 I de la loi du 6 février 1992 dispose que : *« les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »*. Ce qui implique que toutes les collectivités locales, frontalières ou non, peuvent s'engager dans cette coopération. Avant cette loi, les collectivités territoriales étaient réduites à organiser des contacts sur la base des relations d'amitié, de solidarité et des déclarations d'intention sans engagement ferme et contraignant. Alors, face à la floraison des relations de coopération décentralisée, la loi de 1992 met l'accent sur la conclusion de conventions de coopération décentralisée afin de donner une base juridique solide aux relations des collectivités territoriales.

Ce cadre a été complété par la loi d'orientation du 4 février 1995 portant aménagement et développement du territoire, puis par la loi n° 99-533 du 25 janvier 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui a porté notamment sur les groupements. Ces modifications ont, en outre, permis aux collectivités territoriales d'adhérer *« à un organisme de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger »*. Cependant la faculté pour les collectivités de conclure des conventions de coopération avec des Etats reste prohibée : *« Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat*

¹⁷³ JORF n° 33, Lois et décrets, 8 février 1992, pp. 2064 à 2083.

¹⁷⁴ M. ROUSET, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, 1998, p.38.

étranger »¹⁷⁵. Car il revient à l'Etat seul de conduire les relations avec les Etats étrangers. On pourrait également appliquer cette interdiction aux Etats fédérés d'un Etat fédéral qui n'ont pas un statut de collectivité territoriale dans leur droit interne. Mais il n'en est rien, et plusieurs auteurs¹⁷⁶ militent d'ailleurs à ce que le terme « autorités locales étrangères » soit introduit dans le CGCT.

L'article 131-1 de la loi de 1992 va beaucoup plus loin que l'article 65 de la loi de 1982 en reconnaissant un véritable droit de contracter aux collectivités locales françaises avec les collectivités territoriales étrangères. Ce droit est explicité dans la circulaire du 20 avril 2001¹⁷⁷ en ces termes : « *Par convention, il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités* ».

Ces dispositions viennent compléter les fondements juridiques implicites de l'action extérieure des collectivités territoriales que nous avons mentionnés dans le chapitre premier. Elles permettent de passer d'une compétence implicite, à une compétence explicite en matière de coopération internationale. Cette analyse peut être rapprochée au commentaire de Christian AUTEXIER qui voit dans la loi non pas un droit nouveau, mais « *la reconnaissance du Jus contrahendi* » aux collectivités territoriales¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Art. 133-2 de la loi d'orientation n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF, Lois et décrets, 5 février 1995, P. 1990.

¹⁷⁶ Ch. AUTEXIER, « *La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale* », RFDA (3), Paris, mai-Juin 1993, P. 417. Il critique ainsi l'emploi du terme « *des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* ». Selon cet auteur, le terme ne comprendrait pas les autorités territoriales telles que les Länder allemands ou les Cantons suisses. En effet, ces derniers seraient bien plus que des collectivités territoriales, il propose alors d'employer le terme plus générique de « *collectivités et autorités territoriales étrangères* ».

¹⁷⁷ Circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, non publiée.

¹⁷⁸ Ch. AUTEXIER, op cit., RFDA (3), Paris, mai-Juin 1993, P. 417.

De plus, l'autorisation préalable du gouvernement requise dans l'art. 65 de la loi de 1982 n'est plus d'actualité. Car l'art. 133 de la loi du 6 février 1992 prévoit que les conventions de coopération décentralisée sont soumises au contrôle de légalité du préfet.

Enfin, la loi de 1992 précise que la convention de coopération décentralisée doit être conclue « *dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France* ». De ce fait, le législateur considère la coopération décentralisée comme un mode d'exercice des compétences locales, et non comme une compétence particulière des collectivités territoriales. De plus, les collectivités territoriales ne doivent pas conclure des conventions de coopération décentralisée allant à l'encontre ou étant incompatible avec les engagements internationaux de la France.

Codifiées aujourd'hui au chapitre I du titre V du livre premier de la 1^{ère} partie du Code général des collectivités territoriales, consacré à « *la coopération décentralisée* », ces dispositions offrent donc un cadre juridique clarifié aux interventions extérieures des collectivités territoriales¹⁷⁹.

Des réponses législatives plus récentes aux blocages que pouvaient susciter les dispositions de la loi du 6 février 1992 ont été mises en œuvre notamment à travers deux lois d'envergure que sont : la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 ou loi Oudin Santini relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement¹⁸⁰, et la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 ou loi Thiollière relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements¹⁸¹.

Ainsi, la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement offre aux collectivités territoriales la possibilité de mener « des actions

¹⁷⁹ Aux termes de l'article L. 1115 du CGCT : « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions* ». Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1° Journal Officiel du 30 juillet 2004.

¹⁸⁰ JO n°34 du 10 février 2005, P. 2202.

¹⁸¹ JO du 6 février 2007, P. 2160.

d'aide d'urgence » ainsi que « des actions de solidarité internationale » dans les domaines visés par la loi. Celle-ci autorise les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement, à mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de 1% des ressources affectées à leurs budgets¹⁸². Ce faisant, elle reconnaît et légalise une pratique déjà assez ancienne dans certaines communes. Cette loi contribue à la consécration législative généralisée d'une coopération internationale locale beaucoup plus politique que technique.

Pour conférer plus de sécurité juridique aux actions internationales des collectivités territoriales, la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 ou loi Thiollière relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements fut votée. Cette loi lève les incertitudes juridiques contenues dans la loi de 1992, et modifie le CGCT. L'article L 1115-1 du CGCT dispose que : *« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L 2131-1, L 2131-2, L 3131-1, L 3131-2, L 4141-1, L 4141-2. Les articles L 2131-6, L 3132-1 et L 4142-1 leurs sont applicables. En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ».*

Au Burkina Faso également, des textes de nature juridique interne consacrent l'action extérieure des collectivités burkinabé avec les collectivités publiques étrangères.

¹⁸² Article L.1115-1-1 du CGCT. Ce procédé a par exemple permis à la ville de Châlons-en-Champagne, dans le cadre d'un partenariat vieux de près de quarante ans avec la ville de Bobo-Dioulasso, de financer la pose de plus de 300 bornes fontaines, ainsi que d'importants travaux d'assainissement dans cette ville du Burkina Faso.

B) La législation Burkinabé

En Afrique, la coopération décentralisée s'est développée avec les processus de décentralisation des années 1980-1990. Au Burkina Faso, la décentralisation trouve son fondement actuel dans la constitution du 2 juin 1991¹⁸³. Mais, il est important de noter que la décentralisation au Burkina Faso remonte à la période coloniale¹⁸⁴. Le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales et la loi organise la participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales¹⁸⁵.

Au Burkina Faso comme partout dans la sous-région ouest-africaine, les acteurs à quelque niveau que ce soit ont pris la pleine mesure de ce que la coopération décentralisée représente pour les défis de développement. Pour les autorités nationales ou locales, il s'agit au vu de cette réalité d'œuvrer sans relâche à renforcer les partenariats existants et cela à travers une réelle mobilisation des citoyens à la base autour des idéaux qui sous-tendent la notion de coopération décentralisée. La coopération décentralisée au Burkina Faso trouve son fondement juridique sur une succession de textes de natures différentes :

- Les lois sur les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) d'août 1998 ;
- Le décret N° 2000-274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000, portant création de la CONACOD ;
- La loi N° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

L'analyse de cette succession de textes montre, de fait, une évolution de la définition de la coopération décentralisée entendue au départ dans le sens qui était celui issu de l'approche dite de l'Union européenne. En août 1998, le Burkina Faso se dote d'un nouvel ordonnancement juridique pour la mise en œuvre de la décentralisation. Cet ordonnancement est constitué de

¹⁸³ Révisée par la loi n° 002/97/ADP du 27 janvier 1997.

¹⁸⁴ Avec l'érection des deux principales villes du pays en communes mixtes : Bobo Dioulasso en 1926, et Ouagadougou en 1952. En 1955, une loi procède à la restructuration de ces deux communes mixtes en communes de plein exercice. En 1960, furent créées les collectivités rurales de moyen exercice dont la présidence était assurée par le chef de circonscription administrative la plus proche.

¹⁸⁵ Articles 143 et 145 de la Constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991.

quatre lois couramment appelées « Textes d’Orientation de la Décentralisation (TOD) ». Il s’agit de :

- La loi n° 40/98-AN du 3 août 1998 portant orientation de la décentralisation. Cette loi fixe les principes de base de la décentralisation au Burkina Faso ;
- La loi n°41/98-AN du 6 août 1998, portant organisation de l’administration du territoire. Elle distingue en les traitant, d’une part les circonscriptions administratives (Village, Départements, Provinces, Régions), d’autre part les collectivités locales (Communes, Provinces, Régions). Cette loi traite aussi des organes de gestion (exécutifs et délibérants) des collectivités locales, de l’administration locale, des organes des représentants et de concertation ;
- La loi n°42/98-AN du 6 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales. Cette loi traite des organes de gestion (exécutif et délibérant) des collectivités locales, des représentants de l’Etat dans les circonscriptions administratives, des organes consultatifs et de concertation ;
- La loi n°43/98-AN du 6 août 1998 portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation. Elle sert de tableau de bord avec un échéancier pour la mise en application effective de l’ensemble des dispositions contenues dans les trois premiers textes de loi.

Les TOD disposent que « *les collectivités locales burkinabé peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur des questions d’intérêt local. Ces structures de concertation ne sont pas dotées de la personnalité morale.* » Sur cette base, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CONACOD) fut créée en 2000¹⁸⁶. Sa composition reflétait les dispositions des TOD, puisqu’aux côtés des représentants de l’Etat siègent des représentants des associations des pouvoirs locaux, des représentants de collectivités locales et des représentants de la société civile. Elle a pour mission d’assurer la coordination et la cohérence des actions à l’échelle nationale. C’est l’instance de concertation des partenaires et acteurs de

¹⁸⁶ Décret N° 2000 – 274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000, portant création de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CONACOD).

la coopération décentralisée. Elle œuvre à l'avènement d'une coopération décentralisée basée sur la concertation et la recherche d'une meilleure couverture spatiale dans les interventions des partenaires.

Selon la CONACOD, au Burkina Faso « *La coopération décentralisée recouvre l'ensemble des relations, non gouvernementales qui unissent les collectivités locales, communautés, ONG, associations et institutions non gouvernementales du nord et du sud dans des actions nord/sud ou sud/sud, pour la réalisation de missions d'intérêt collectif, dans un cadre conventionnel et dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation* ».

En outre, au Burkina Faso, la coopération décentralisée trouve son fondement juridique dans la loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)¹⁸⁷, qui institue la communalisation intégrale dans le pays. Le terme de coopération décentralisée n'y est pas spécifiquement mentionné, mais en application de l'article 9 du CGCT, la loi institue pour les collectivités territoriales la possibilité de : « ..., établir des rapports de coopération avec des organisations extérieures au Burkina Faso dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation » ; « *Entreprendre dans les conditions prévues par la loi et dans le cadre de leurs compétences propres, des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers ou organismes internationaux publics ou privés œuvrant dans le domaine du développement* ».

Il existe donc bien entre définitions et pratiques, une tension entre une vision de la coopération décentralisée entendue au sens de l'approche de l'Union européenne des années 90, et une vision de la coopération décentralisée au sens « Français » et de plus en plus européenne¹⁸⁸, qui concerne spécifiquement les relations conventionnelles entre collectivités territoriales.

Le CGCT du 21 décembre 2004¹⁸⁹ précise que : « *Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage* ». En effet,

¹⁸⁷ Le Code Général des Collectivités Territoriales du 21 décembre 2004 abroge les TOD d'août 1998.

¹⁸⁸ Louis Michel dans son discours du 17 juin 2009 auprès du Comité des Régions disait que : « les partenariats de jumelages existant entre autorités locales européennes et leurs homologues des pays en développement, est ce que l'on appelle la coopération décentralisée (...) ».

¹⁸⁹ Articles 122 à 129 du CGCT du 21 décembre 2004 au Burkina Faso.

il y'a « entente¹⁹⁰ » lorsqu'une collectivité ou un groupement de collectivités territoriales burkinabé choisit d'instituer un partenariat avec une autre collectivité ou un groupement de collectivités territoriales burkinabé, ou avec une collectivité ou un groupement de collectivités territoriales étrangères, dans le champ de leur compétence, sur les objets d'utilité publique locale présentant un intérêt conjoint. L'entente est mise en œuvre par les collectivités territoriales à travers un cadre dénommé « Conférence ». La « Conférence » n'est pas dotée de la personnalité juridique. Les structures déconcentrées de l'Etat peuvent y prendre part ou s'y faire représenter avec un statut d'observateur. Cependant, dans la pratique, depuis la promulgation de la loi, à notre connaissance, aucune forme « d'entente » n'a été scellée.

Par ailleurs, selon l'article 127 du CGCT au Burkina Faso, « *Le jumelage est l'acte solennel par lequel des collectivités territoriales burkinabé instituent entre elles et des collectivités étrangères des relations de coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun, notamment dans le domaine économique, culturel et social* ». Et l'article 128 du même CGCT d'ajouter que : « *Le jumelage ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire d'un comité de jumelage. L'organisation et le fonctionnement des comités de jumelage sont fixés par décret¹⁹¹ en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales* ». Ce qui implique que l'acte de jumelage ne peut s'effectuer que par l'intermédiaire des comités de jumelage. Le CGCT prévoit également que les collectivités territoriales peuvent adhérer à des associations nationales ou internationales de jumelage et de coopération inter collectivités¹⁹².

De nos jours, la majeure partie des relations de coopération entre collectivités territoriales françaises et burkinabé s'établissent de manière directe, par la signature d'une convention ou protocole de coopération décentralisée. La convention constitue donc la pratique la plus usitée par les collectivités territoriales burkinabé pour tisser des liens directs de partenariat avec leurs homologues étrangers. Mais force est de constater que le jumelage de par son antériorité

¹⁹⁰ Articles 123 à 126 du CGCT du même CGCT.

¹⁹¹ Décret n°2000-276/PRES/PM/MATS du 21 juin 2000 qui fut abrogé par le décret n°2009-645/PRES/PM/MATS/MEF du 22 juillet 2009, portant modalités de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso, JO n°39 du 24 septembre 2009. Ce nouveau décret institue le Comité Communal de Jumelage (CCJ) et le Comité Régional de Jumelage (CRJ), qui sont dotés des mêmes prérogatives d'autonomie de fonctionnement et de gestion financière. Il fait du comité de jumelage une structure chargée de l'animation de la coopération décentralisée de la commune, de la région ou de la communauté de communes. Le décret vise aussi à conforter le jumelage comme un outil d'accompagnement des plans locaux de développement.

¹⁹² Articles 129 du CGCT.

demeure toujours en nombre, la modalité de coopération la plus répandue au Burkina Faso. Quant à l'entente, comme nous l'avons indiqué déjà, elle existe uniquement au niveau des textes et n'a jusqu'à aujourd'hui connu aucune expérimentation.

Or, le Code Général des Collectivités Territoriales et ses décrets d'application ne précisent aucune base légale pour les relations directes entre collectivités territoriales, la mise en place de ces relations « directes » dépendant de l'interprétation que l'on fait de la phrase « Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage. »

La question qui se pose est donc de savoir si les relations instituées entre collectivités territoriales doivent se nouer exclusivement au moyen d'une entente ou d'un jumelage, ou bien s'il s'agit de deux possibilités qui sont offertes sans exclusive par rapport à d'autres formes de relation. La communalisation intégrale et la régionalisation ont bousculé la donne des relations de jumelage et de coopération des collectivités burkinabé, sans que les textes aient réellement évolué pour s'adapter à cette évolution.

En somme, à travers les textes juridiques internes français et burkinabé en matière de coopération décentralisée, on constate que les définitions de la notion de coopération décentralisée ne coïncident pas, et les textes eux-mêmes ont tendance à associer les relations entre collectivités territoriales aux relations entre collectivités et associations. Toutefois, les textes juridiques burkinabé et français reconnaissent aux collectivités territoriales, la capacité de nouer des relations de coopération décentralisée. Les mêmes textes renvoient de manière plus ou moins formelle, vers la nécessité d'un cadre conventionnel, la loi française en faisant une obligation (sauf pour les actions humanitaires en cas d'urgence), alors que la loi burkinabé en fait une obligation pour les ententes et les jumelages, mais ne le spécifie pas pour les autres relations entre collectivités territoriales.

Cependant, malgré la mise en place d'un cadre juridique précis consacrant les actions de coopération décentralisée aussi bien en France qu'au Burkina Faso, des limites peuvent être relevées dans la mise en œuvre de ces actions.

Section 2 : Les limites dans la mise en œuvre des textes consacrant l'action extérieure des collectivités publiques

En matière de coopération décentralisée, les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans le respect de la Constitution et des règles et principes de valeur constitutionnelle ou législative. Elles doivent notamment ne pas porter atteinte : au principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale¹⁹³ ; au respect des engagements internationaux de la France¹⁹⁴ ; au respect des intérêts de la Nation et des pouvoirs constitutionnels du Président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France¹⁹⁵ ; au principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre¹⁹⁶ ; aux règles constitutionnelles et législatives relatives à l'emploi de la langue française¹⁹⁷ ; à l'égalité des citoyens devant les charges publiques, et à l'égalité des usagers devant le service public ; à la liberté du commerce et de l'industrie¹⁹⁸.

Ainsi, dans le cadre des relations extérieures des collectivités territoriales et de leurs groupements, des contraintes doivent être respectées par ces derniers dans la mise en œuvre des textes consacrant leurs actions. Nous regrouperons ces différentes limites en trois points. Il s'agit de la conclusion obligatoire de conventions de coopération décentralisée entre les collectivités et leurs homologues étrangers (Paragraphe I) ; l'intervention des collectivités territoriales doit également se justifier par l'exigence d'un intérêt local (Paragraphe II) ; les collectivités territoriales doivent également dans le cadre de leurs actions à l'international, veiller au respect de la souveraineté nationale et des engagements internationaux de l'Etat (Paragraphe III).

¹⁹³ Articles 1er et article 3 de la Constitution française. Cela a été notamment rappelé dans la décision 7671 DC du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976.

¹⁹⁴ Il s'agit des « traités ou accords », Article 55 de la Constitution. Ce principe est rappelé dans l'article L 1112-1 du CGCT en ce qui concerne la coopération décentralisée.

¹⁹⁵ Articles 5, 14, 20 et 52 à 60 de la Constitution française.

¹⁹⁶ Article L 1111-3 du CGCT.

¹⁹⁷ Article 2 de la Constitution et loi n°94-665 du 4 août 1994.

¹⁹⁸ Conseil d'Etat, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, 30 mai 1930

Paragraphe I : La convention de coopération décentralisée, un instrument indispensable

Le développement des relations extérieures des collectivités territoriales a amené le législateur de 1992 à encadrer rigoureusement cette forme de coopération, à travers la mise en place de la convention de coopération décentralisée. La convention de coopération est un acte juridique formalisé constituant le principe même des actions de coopération décentralisée.

Jusqu'alors, les collectivités territoriales étaient réduites à « organiser des contacts », à créer des « conférences » sans personnalité juridique pour donner corps au dialogue qu'elles nouaient avec les collectivités étrangères. Le recours à ces instruments informels, admissibles à l'époque où les engagements internationaux des collectivités territoriales participent plus de la volonté de coopération amicale, de la solidarité envers les pays du Sud et de la déclaration d'intention, que de l'engagement ferme et contraignant. De nos jours, cela n'est plus envisageable, puisque la règle, le principe, c'est la conclusion d'une convention pour toutes les actions de coopération décentralisée. La convention de coopération décentralisée désignée par la loi du 6 février 1992 est donc la forme légale et la base pour les communes, les départements et les régions dans les relations extérieures des collectivités territoriales françaises avec les collectivités étrangères. De même au Burkina Faso, les textes de droit interne consacrant l'action extérieure des collectivités territoriales mettent l'accent sur la nécessité de conclure des conventions de coopération avec les collectivités étrangères.

Les actes conclus par les collectivités territoriales recouvrent des dénominations variables : convention de collaboration ou de coopération, accord-cadre de coopération décentralisée, protocole d'accord de coopération, communauté de travail, convention de partenariat, pacte de jumelage, etc.¹⁹⁹ Mais ces diverses dénominations ne doivent pas écarter les caractéristiques communes des collectivités, à savoir un engagement solennel et durable sur les enjeux d'intérêt commun, avec l'implication d'une institution locale des deux côtés s'appuyant sur un projet commun associant la société civile.

¹⁹⁹ B. ZARECKY WEINBERG, Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, CUF, 2008, P. 20.

Selon l'article L1115-1 du CGCT français, « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements* ». Au Burkina Faso, la CONACOD dispose que : « *La coopération décentralisée recouvre l'ensemble des relations, non gouvernementales qui unissent les collectivités locales, communautés, ONG, associations et institutions non gouvernementales du nord et du sud dans des actions nord/sud ou sud/sud, pour la réalisation de missions d'intérêt collectif, dans un cadre conventionnel et dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation* ».

Toujours au Burkina, aux termes de l'article 9 du CGCT, la loi institue pour les collectivités territoriales la possibilité de : « *..., établir des rapports de coopération avec des organisations extérieures au Burkina Faso dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation* » ; « *Entreprendre dans les conditions prévues par la loi et dans le cadre de leurs compétences propres, des actions de coopération qui donne lieu à des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers ou organismes internationaux publics ou privés œuvrant dans le domaine du développement* ». Ainsi, la convention, aussi bien au Burkina Faso qu'en France, constitue « la pierre angulaire », l'outil de droit commun que doivent emprunter les collectivités territoriales dans le cadre de leurs actions de coopération.

La convention de coopération décentralisée est définie par la circulaire du 20 avril 2001 comme étant : « *Tout contrat ou acte signé entre collectivités territoriales françaises et étrangères et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations, ou des droits opposables à l'autre partie* ». Pour Robert LAFORE, l'action à l'étranger des collectivités est définie comme, « *toute relation juridique, formalisée ou non dans un instrument contractuel, noué par ces collectivités à la suite d'une décision de leurs organes, et tendant à établir toute forme de rapports avec des personnes morales de droit public n'appartenant pas à l'ordre public français* »²⁰⁰.

La convention doit être conclue dans les domaines de compétences partagés par les collectivités territoriales. Ces dernières ne peuvent s'engager que sur les compétences qui leur appartiennent en propre. Ainsi, un groupement de communes ne peut s'engager dans un domaine qui ne lui a pas été transféré et, inversement, les communes perdent la

²⁰⁰ R. LAFORE, L'action à l'étranger des collectivités territoriales, RDP, 1988, P. 768.

compétence de signer des conventions dans les domaines qu'elles ont transférés à leurs groupements. L'Etat peut lui-même définir les domaines de compétences dans lesquels ses collectivités territoriales peuvent intervenir²⁰¹. En l'absence de précisions, les compétences des collectivités territoriales résultent à la fois des attributions légales de compétences issues des lois de décentralisation et de la clause générale de compétence²⁰². La jurisprudence a également précisé cette notion de compétence locale dans sa décision commune de Villeneuve-d'Ascq du 28 juillet 1995²⁰³.

Les collectivités territoriales françaises et burkinabé bénéficient de la liberté contractuelle, ce qui fait que les conventions qu'elles signent doivent se soumettre aux obligations légales du droit français et du droit burkinabé, lequel est nécessairement celui de l'un des Etats partis. Le choix d'un droit national emporte la compétence juridictionnelle. Soit, les collectivités étrangères se soumettent au droit français, le régime juridique applicable aux conventions est alors défini au cas par cas par les conventions elles-mêmes, mais elles ne sauraient déroger aux règles de légalité interne²⁰⁴. Soit, à l'inverse, les collectivités territoriales françaises se soumettent à un droit étranger²⁰⁵. Cependant, il est important de noter que cet instrument est exclusivement réservé à la coopération transfrontalière. Quand est-il alors de la coopération transfrontière ? Quel droit s'applique dans ce cas ?²⁰⁶

C'est un avis du Conseil d'État du 25 octobre 1994²⁰⁷ qui précise la nature juridique des conventions de coopération décentralisée. Le Conseil d'État saisi sur la question du régime juridique applicable à ces conventions a répondu qu'il était « *défini au cas par cas par les conventions elles-mêmes. Que ces conventions ne constituent pas des engagements*

²⁰¹ Article 3 de l'accord de Rome du 26 novembre 1983.

²⁰² Articles L2121-29 pour les communes, Articles 3211-1 pour les départements, et Articles 4221-1 pour les régions du CGCT français. Voir pour le Burkina Faso, les articles 80 à 105 du CGCT.

²⁰³ CE, Commune de Villeneuve-d'Ascq, 28 juillet 1995, Recueil du CE, P. 324.

²⁰⁴ Avis n°356-381 du Conseil d'état du 25 octobre 1994, Section de l'intérieur. Voir aussi, S. CANDAL, F. ROBBE, Les relations des collectivités territoriales, L'harmattan, 2005, P. 223.

²⁰⁵ Articles L1115-4 du CGCT. Voir aussi, le traité de Bayonne du 10 Mars 1995 qui permet aux collectivités françaises de participer à des GIP, des SEML ou des Concorcios de droit espagnol.

²⁰⁶ Nous répondrons à cette question dans la deuxième partie de la thèse intitulée : Régime juridique applicable aux conventions transfrontières des collectivités territoriales françaises et burkinabé.

²⁰⁷ N°356-381 publié, in Rapport public, CE, n° 46, 2004, P. 379.

internationaux au sens du titre VI de la constitution ». Elles ne sont donc ni des traités, ni des contrats de droit international, car concluent par des personnes qui ne sont pas des sujets de droit international. Ce sont donc des actes de droit interne, soumis selon leur contenu, au droit de l'un des cocontractants.

En outre, les conventions de coopération n'ont plus une simple valeur déclarative. Elles doivent contenir au minimum : « l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers ». Ainsi, dans les conventions de coopération conclues entre les collectivités territoriales françaises et burkinabé, il y est mentionné tout d'abord l'objet de la convention. En effet, dans la convention de coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et la ville de Lyon, du 29 octobre 2002, il est précisé dans l'article 1^{er} intitulé « Objet et durée de la convention », que « *la présente convention a pour objet d'établir un programme de coopération décentralisée d'une durée de trois (3) ans entre la ville de Lyon et la ville de Ouagadougou à compter du 1^{er} janvier 2003. Elle pourra être renouvelée par accord réciproque des deux parties. Cette démarche s'inscrit en cohérence et synergie avec les actions menées par la coopération française (appui à la décentralisation en Afrique, soutien aux jeunes collectivités locales, programmes de développement municipal, etc.)* ». La convention mentionne ensuite, dans un article 2 les domaines des actions concernés. Quant à l'article 3 de la convention, elle met en exergue les missions d'appui, les missions d'experts. Ce sont les articles 4 et 5 qui présentent enfin, les aspects financiers de la convention de coopération décentralisée entre Ouagadougou et Lyon²⁰⁸.

De même, dans la convention-cadre de partenariat entre la ville de Limoges et la commune rurale de Pabré, au Burkina Faso, l'article 1^{er} précise l'objet de la convention, l'article 2 le champ d'action du partenariat, l'article 3 les modalités techniques du partenariat et enfin, l'article 4, les modalités financières²⁰⁹.

En matière juridictionnelle, la convention de coopération obéit aux règles de droit commun des actes administratifs. A ce titre, elle peut faire l'objet d'un recours direct ou d'un déféré préfectoral. Lorsque la convention prend appui sur un traité, ou un accord intergouvernemental, et que celui-ci a prévu des règles de compétences juridictionnelles

²⁰⁸ Cf. Annexes.

²⁰⁹ Idem.

particulières, celles-ci s'appliquent de plein droit. En dehors de ces cas, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente. La mention ou l'insertion de clauses prévoyant la possibilité d'un règlement amiable des conflits est également admise. En effet, une grande attention doit être portée aux clauses de juridictions et d'arbitrage en cas de conflit, en raison des conceptions juridiques parfois très éloignées de celles françaises et burkinabé et peuvent conduire à des conséquences dommageables pour les personnes et les biens.

Par ailleurs, la convention de coopération reste le principe dans les relations extérieures des collectivités territoriales avec les collectivités territoriales étrangères. Cependant, ce principe connaît une exception notamment avec la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 ou loi Thiollière relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui renforce la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale. Aux termes de l'article L 1115-1 du CGCT : "*Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L 2131-1, L 2131-2, L 3131-1, L 3131-2, L 4141-1, L 4141-2. Les articles L 2131-6, L 3132-1 et L 4142-1 leurs sont applicables. En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire*". Le principe est que la convention demeure l'instrument de droit commun de l'action extérieure des collectivités territoriales. Or, dans certains cas, comme il est précisé dans cet article, les collectivités territoriales peuvent être contraintes d'intervenir hors de tout cadre conventionnel dans des actions à caractère humanitaire, notamment lorsque l'urgence l'exige.

Outre la conclusion d'une convention pour toute action de coopération décentralisée exigée par le législateur français et burkinabé, la régularité des actions de coopération décentralisée découle également du respect de la limitation du champ des compétences locales sur la base desquelles peuvent s'exercer ces actions. Il s'agit en l'occurrence du respect de l'intérêt public local.

Paragraphe II : L'intérêt local, principe de légalité interne des interventions des collectivités territoriales

L'intervention des collectivités territoriales sur la base de la clause générale de compétence est soumise à l'existence d'un intérêt local à agir. La définition de l'intérêt local est complexe, car celui-ci évolue dans le temps et l'espace, et est fonction de la taille de la collectivité. De plus, la superposition territoriale des collectivités territoriales rend difficile la délimitation géographique. Le juge administratif procède donc au cas par cas pour identifier l'intérêt public local²¹⁰.

Les différentes formes d'actions extérieures des collectivités territoriales posent inévitablement la question de l'intérêt local. L'intérêt de l'action extérieure des collectivités territoriales pour la population et le territoire dont elles ont la charge est donc important à caractériser. L'intérêt local peut parfois être évident notamment dans le cas de la coopération transfrontalière, puisque les collectivités territoriales coopèrent avec les collectivités frontalières, avec lesquelles elles ont des problèmes communs à régler.

Cependant, l'intérêt local peut être difficile à prouver notamment dans le cadre de la coopération transfrontière, en l'occurrence celle entre les collectivités publiques françaises et burkinabé qui sont très éloignées géographiquement et qui n'ont pas forcément les mêmes attentes. La jurisprudence du Conseil d'État s'est attachée depuis plusieurs années sans texte tout d'abord, puis avec un texte très lacunaire depuis 1992, à banaliser l'intérêt local. C'est celui qui justifie qu'une collectivité intervienne hors de son territoire. Par contre, certaines interventions se situant à l'intérieur même du territoire français ont été visées²¹¹, c'est-à-dire des interventions ne pouvant pas être qualifiées d'actions internationales²¹².

²¹⁰ M. VERPEAUX, Ch. RIMBAULT, Les collectivités territoriales et la décentralisation, La documentation française, 6^{ème} éd., Paris, 2011, P. 61.

²¹¹ CE, 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de la Chèvre morte, AJDA, 1981, N°5, P. 264 ; Revue de droit public, 1981, N°6, P. 1695. Voir aussi, CE, 11 juillet 1997, Département de l'Oise, Recueil de droit public, N°00120, 1997, P. 126 ; RFDA, Septembre-octobre 1997, P. 948 et s.

²¹² P. QUINQUETON, Action internationale et intérêt local, in Action extérieure des collectivités territoriales, Bilan et perspectives de Ch. MONDOU, A. POTTEAU, L'Harmattan, 2007, P. 148.

Quant à l'intérêt local des actions internationales des collectivités territoriales, et notamment dans le cas particulier de l'aide au développement, des problèmes se posent. En effet, le problème de la compétence des collectivités territoriales françaises pour intervenir dans les actions de solidarité internationale en soutien aux collectivités territoriales africaines, et en particulier burkinabé, se pose. On se demande alors si les aides accordées aux collectivités publiques burkinabé par celles françaises entrent dans le cadre du respect de l'intérêt local. Par exemple, est-ce que la construction d'une maternité au secteur 15 de Ouahigouya dans le cadre de la convention de partenariat entre Chambéry et Ouahigouya établit depuis 1991²¹³ constitue-t-elle à un intérêt public local pour Chambéry ? Est-ce que la collectivité française n'agit pas ici en dehors de sa sphère de compétence ? Aucune décision à notre connaissance, ne s'est prononcée directement sur cette question.

Cependant, la jurisprudence française a eu à connaître de conventions relatives à l'aide humanitaire. Ainsi, à travers sa décision « Syndicat de défense des contribuables de Goussainville » du 16 juillet 1941²¹⁴, le Conseil d'État a sanctionné pour défaut de compétence, les initiatives de solidarité internationale prises par les collectivités territoriales. Le Conseil d'État a annulé la délibération d'un conseil municipal par laquelle avait été votée une subvention, en vue de l'achat d'une voiture d'ambulance, et de médicaments pour l'Espagne républicaine, en raison de ce qu'elle ne présentait « *aucun caractère d'utilité communale* ».

Dans une autre affaire du 28 octobre 1987, le tribunal administratif de Paris a censuré plusieurs résolutions autorisant la subvention de l'opération « un bateau pour le Nicaragua », aux motifs que cette opération n'est pas destinée à la satisfaction d'un intérêt public apprécié dans le cadre territorial de la commune et en fonction des besoins des habitants de celle-ci²¹⁵.

En décembre 1990, le tribunal administratif de Versailles, s'est prononcé dans le même sens à l'encontre d'un vote par lequel, le syndicat intercommunal de la vallée de l'Orge, autorisait son président à signer une convention avec l'Association des volontaires du

²¹³ Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-burkinabé, CUF, décembre 2008, PP. 39-42.

²¹⁴ CE, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville », 16 juillet 1941, Rec., P. 132.

²¹⁵ TA de Paris du 28 octobre 1987, Commissaire de la République de Seine-Saint-Denis, Gazette du palais, 26 avril 1988, P. 302.

progrès, en vue de la réalisation d'aménagements hydroagricoles dans une région du Mali. Il a ainsi été fait droit à la demande du maire de l'une des communes composant le syndicat, aux motifs que la délibération était étrangère aux œuvres et aux services d'intérêt intercommunal prévus par les statuts du groupement²¹⁶.

De même, le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a annulé une délibération du conseil municipal de cette ville, qui entendait accorder à la commune de Diégo-Suarez, à Madagascar, un don de véhicules usagés du parc communal, et des pièces détachées pour voitures, d'une valeur totale de 100.000 francs. La juridiction a estimé que, ce faisant, la ville de Saint-Denis sortait de sa sphère de compétence²¹⁷.

On constate donc que la jurisprudence administrative sanctionnait les actions de solidarité internationale des collectivités territoriales au motif de l'absence d'intérêt local. Mais, sa position semble avoir évolué depuis, car, elle ne met plus en avant l'illégalité systématique de ces actions. En effet, dans sa décision du 23 octobre 1989, « Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Ouen et Romainville », le conseil d'état a censuré le vote de subvention à des comités de soutien au Nicaragua au motif que l'action entreprise par ces comités se fondait explicitement, sur l'attitude d'un Etat étranger à l'égard du Nicaragua, et qu'ainsi, en accordant des subventions à ces comités,, les conseils municipaux en cause, « *ont entendu prendre parti dans un conflit de nature politique* ». C'est donc l'incidence sur le politique étrangère de la France qui était censurée, autrement dit, il était reproché ici aux communes de s'immiscer dans la politique étrangère de l'Etat. Le Conseil d'État s'est plus basé ici sur le motif politique que sur la finalité humanitaire pour censurer la décision.

Néanmoins, le juge administratif semble également avoir durci son approche de l'intérêt local, ne se contentant plus, comme on avait cru pouvoir l'affirmer, de l'existence d'une convention de coopération entre deux collectivités pour en déduire la présence de l'intérêt

²¹⁶ Voir D. DÜRR, « Les agglomérations transfrontalières », in, Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, J.-C. NEMERY (Dir.), Paris, Economica, 1994, pp 625-641, Spéc. P. 635.

²¹⁷ TA, Saint-Denis de la Réunion du 18 décembre 1991, M. Lechat contre le maire de la commune Saint-Denis, LPA, 21 juin 1993, n°74, PP. 5-8. Note de X. PHILIPPE, « Les limites et le renouveau de la coopération décentralisée ».

local. A ce titre, le tribunal administratif de Poitiers²¹⁸ a-t-il annulé une délibération du conseil général des Deux Sèvres qui avait, d'une part approuvé le financement du projet de construction d'un collège d'enseignement général à Daboura au Burkina Faso, et d'autre part, octroyé une subvention au Service d'Incendie et de Secours au titre d'une action de coopération décentralisée du département avec la communauté urbaine de Majunga à Madagascar. Le juge s'est interrogé sur le point de savoir si ces deux actions répondaient ou non « *à des besoins de la population du département* ». Il a fini par annuler cette délibération en répondant par la négative.

Dans le même sens, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé une délibération du conseil municipal de Stains qui avait octroyé une subvention à une ONG intervenant dans un camp de réfugiés palestiniens au motif qu'elle ne présentait pas d'intérêt local²¹⁹. La cour administrative d'appel de Marseille avait tenu le même raisonnement dans un arrêt du 7 décembre 1999, commune d'Istres, en annulant la délibération du conseil municipal tendant à accorder une subvention pour la construction d'une école au Burkina Faso²²⁰.

C'est dans l'arrêt commune de Villeneuve-d'Ascq du 28 juillet 1995 que le Conseil d'État a adopté une conception extensive de l'intérêt communal²²¹. En l'espèce, la commune de Villeneuve-d'Ascq avait attribué à deux étudiants étrangers, l'un polonais et l'autre Roumain, une bourse d'études. Au soutien de cette délibération, la commune faisait état de sa volonté d'offrir à la fois une aide économique et une aide humanitaire à la Pologne et à la Roumanie. Cette délibération avait été annulée en première instance par le tribunal administratif de Lille. Puis en appel, la commune de Villeneuve-d'Ascq étayait son argumentation en invoquant l'existence d'un jumelage avec les deux villes dont étaient ressortissants les deux étudiants bénéficiaires des bourses d'études. Le commissaire du gouvernement concluait à l'annulation de la délibération de la commune en invoquant à l'appui de ses conclusions des niveaux cumulatifs de compétence, c'est-à-dire communautaires, nationaux, régionaux, départementaux et communaux. C'est ainsi qu'il

²¹⁸ TA de Poitiers du 18 novembre 2004, Charbonneau contre Département des Deux-Sèvres, AJDA, septembre 2005, P. 486.

²¹⁹ TA de Cergy-Pontoise du 25 novembre 2004,

²²⁰ CAA de Marseille du 7 décembre 1999, Rec. n°98, P. 236

²²¹ CE, commune de Villeneuve-d'Ascq du 28 juillet 1995, AJDA, 1995, P. 834 ; Dalloz, 2001, P. 453 ; Lebon, P. 324.

indiquait que : *« permettre à une commune et par contamination à un département ou à une région d'engager des actions hors de son champ de compétences naturelles, génèrerait une complexité accrue. D'ailleurs, si le législateur a procédé à une décentralisation par bloc de compétence, c'est pour éviter d'une part la tutelle de fait d'une collectivité sur une autre, mais aussi d'autre part, une confusion des compétences »*. Une commune qui octroie une bourse d'études à deux étudiants étrangers, était donc considérée par le commissaire du gouvernement comme empiétant sur les compétences de l'Etat, seul habilité à autoriser tant l'entrée d'étrangers en France, que le financement de l'enseignement public supérieur.

Toutefois, le commissaire du gouvernement précisait que les aides internationales à caractère humanitaire pourraient être validées, ainsi que celles formalisées par une convention entre collectivités françaises et étrangères, dans la limite de leurs compétences en application de l'article L 1112-1 du CGCT. Mais, le Conseil d'État contre ces conclusions annule le jugement du tribunal de Lille en considérant que : *« Le conseil municipal a entendu faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de certaines techniques avancées dans le but d'encourager le développement ultérieur de projet de coopération associant des instituts de recherches et des entreprises situées aussi bien sur le territoire de Villeneuve-d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants bénéficiant desdites bourses »* ; *« Considérant enfin qu'il n'est ni établi, ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend à caractère politique en favorisant l'accueil des deux étudiants venant de deux Etats étrangers, dont la venue en France restait au demeurant subordonnée à l'obtention des autorisations administratives exigées pour l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire national ; considérant que les circonstances sus analysées conféraient à l'objet de la délibération contestée un caractère d'intérêt communal »*.

Le juge exige, pour reconnaître l'existence de l'initiative locale, trois conditions qui sont clairement exposées par la circulaire du 20 avril 2001. L'intervention doit se justifier par l'exigence d'un intérêt local, soit par nature, soit par carence de l'initiative privée ; l'intervention doit revêtir un intérêt direct pour la population concernée, cette notion s'étendant à celle d'intérêt réciproque des deux parties dans le cadre d'une convention de coopération décentralisée ; l'initiative doit enfin se conformer au principe d'impartialité.

Cette conception extensive de l'intérêt local dans l'arrêt commune de Villeneuve-d'Ascq permet d'admettre la compatibilité de certaines actions de solidarité internationale organisées par les collectivités territoriales avec l'intérêt local. En revanche, cet arrêt ne permet pas de dire si une action totalement désintéressée comme par exemple le forage d'un puits dans un village du Sahel est conforme à la légalité. Il n'y a dans cette hypothèse aucune retombée possible en France, susceptible d'assurer la compatibilité avec l'intérêt local. Dès lors, nous sommes d'avis avec Mathias AUDIT, lorsqu'il avance qu'une partie importante de la coopération décentralisée est exposée à une épée de Damoclès, que sa légalité reste contestable au regard de la jurisprudence actuelle du Conseil d'État²²². Il continue son argumentation en se demandant « *Comment pourrait-il en être autrement alors que ce type d'aide totalement désintéressée en faveur des populations étrangères est en rupture complète avec la notion d'intérêt local ? On aura beau tourner la question dans tous les sens, l'incompatibilité ne peut être écartée. Seule une mise en sommeil de l'intérêt local par la promulgation d'un texte spécial reconnaissant la possibilité pour les collectivités de participer à l'aide aux pays en difficulté permettrait finalement d'en assurer la légalité. Les collectivités sont donc réduites à attendre une intervention du législateur* ».

Paragraphe III : Le respect de la souveraineté nationale et des engagements internationaux

Au Burkina Faso comme en France, l'action extérieure des collectivités territoriales est reconnue par les textes juridiques internes, et est conditionnée au respect de la souveraineté nationale et des engagements internationaux des deux pays. La proximité des actions extérieures des collectivités territoriales avec l'action extérieure de l'Etat à travers la diplomatie entraîne la contestation des premières. Les deux actions ne peuvent pourtant pas être confondues, car la diplomatie est une prérogative exclusive des Etats. Les conventions de coopération décentralisée ne doivent donc pas porter atteinte à la diplomatie des autorités centrales. Autrement dit, les collectivités territoriales ne peuvent pas conclure des conventions reposant sur des mobiles politiques, leurs actions ne doivent pas interférer avec la politique

²²² M. AUDIT, op. cit., PP. 222 à 223.

étrangère de l'Etat. Les conventions de coopération décentralisée ne doivent pas remettre en cause un traité international. A ce titre, ces conventions doivent respecter les engagements internationaux de la France et du Burkina Faso, car le principe est que les relations internationales sont du ressort des Etats.

Le terme « engagement international » se retrouve dans la constitution française du 4 octobre 1958 à l'article 54, mais la constitution emploie aussi les termes de « traité ou accord » à l'article 55²²³. Il ressort du dictionnaire de droit administratif²²⁴ que la notion d'engagements internationaux englobe les traités et les accords, les premiers sont soumis à ratification, pas les seconds. Les traités sont négociés par le Président de la République et ratifiés par lui²²⁵, certains ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi²²⁶. Les accords sont négociés par le gouvernement ou en son nom. Le Président est informé de toute négociation tendant à leur conclusion²²⁷. Ils font en principe l'objet d'une approbation, procédure voisine de celle de la ratification. Pour certains d'entre eux, cette approbation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi. Cette distinction entre les traités et les accords consacre une répartition des compétences internationales au sein de l'exécutif. Elle n'a pas de conséquence sur la valeur juridique des engagements en question. Dans les deux cas, la France et le Burkina Faso sont engagés sur le plan international.

Au plan interne, les juridictions ne font pas de différence entre les traités et les accords lorsqu'il s'agit de les situer dans la hiérarchie des normes ou de les interpréter. Par conséquent, les conventions de coopération internationale des collectivités territoriales doivent respecter les traités et accords ratifiés par la France et le Burkina Faso. Cela signifie au regard de la

²²³ L'article 54 de la constitution française dispose que : « *Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* ». Aux termes de l'Article 55 de la constitution française : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

²²⁴ A.VAN LANG, G.GONDOUIN, VINSERGUET BRISSET, Dictionnaire de droit administratif, 3eme édition, Armand colin, p.308.

²²⁵ Article 52 de la constitution française et Article 148 de la constitution burkinabé.

²²⁶ Article 53 de la constitution.

²²⁷ Article 52 de la constitution.

pyramide des normes de KELSEN²²⁸, que les engagements internationaux sont supérieurs aux conventions internationales des collectivités territoriales. Il est donc possible de déduire la place des conventions internationales dans la hiérarchie des normes, au regard notamment de la supériorité des engagements internationaux à la loi, et de l'infériorité des actes des collectivités territoriales au décret. Les conventions de coopération décentralisée sont des actes des collectivités territoriales, elles sont donc inférieures aux engagements internationaux, à la loi et au décret. Cela est confirmé notamment par le contrôle des accords de coopération internationale. Il s'effectue devant le juge administratif par un contrôle a posteriori²²⁹ prévu par les textes, c'est-à-dire par déféré préfectoral, recours en plein contentieux ou recours pour excès de pouvoir, et non pas par un contrôle a priori du Conseil constitutionnel comme en matière de traités internationaux.

La circulaire du 20 avril 2001 précise aussi que les accords de coopération internationale doivent respecter les articles 52 à 55 de la constitution, ces articles, qui concernent les traités et accords internationaux²³⁰ complètent les analyses déjà évoquées²³¹. Ces articles attribuent au

²²⁸ Hans Kelsen, théorie pure du droit.

²²⁹ Article L1115-1 al. 2 du CGCT français.

²³⁰ Titre VI de la constitution du 4 octobre 1958 « des traités et accords internationaux », article 52 à 55.

²³¹ En effet les articles 52 à 55 prévoient que « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. Article. 53- Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. Article 53-1. - La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif. Article 53-2. - La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998. Article 54. - Si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le Président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. Article 55. - Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son

Président de la République une fonction primordiale dans la politique étrangère de la France et lui donne compétence pour négocier, signer et ratifier les traités internationaux. Ces articles signifient au regard de la coopération internationale que les accords internationaux des collectivités territoriales ne sont pas des traités internationaux, car le Président de la République ne négocie, ne signe, ne ratifie, pas les accords de coopération internationale des collectivités locales. Ces accords n'engagent que la collectivité signataire. Ces articles interdisent donc aux collectivités territoriales d'empiéter sur le pouvoir de négociation et de ratification des traités internationaux attribués au Président de la République.

Ce pouvoir doit être rapproché de l'article L1115-5 du CGCT interdisant aux collectivités territoriales et à leurs groupements de passer des conventions avec des États²³². Cette limite du droit des collectivités territoriales à contracter avec un État s'inscrit dans la logique des principes constitutionnels énoncés précédemment et dans la compétence exclusive de Président de la République en matière internationale. Elle limite la coopération internationale à des relations subétatiques. D'autre part, les articles de la constitution posent aussi le principe de supériorité des traités sur la loi et donc, des traités sur les actes des collectivités territoriales.

De ce fait, jusqu'à l'adoption de la loi n°2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du CGCT avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale²³³, l'article L 1115-5 du CGCT Français disposait que : « *Aucune convention de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger* ». Cet article rappelait ainsi le principe fondamental de l'ordre international à savoir que « *seuls les Etats et les organisations internationales possèdent la personnalité juridique dans l'ordre international, et sont donc sujets de droit international* ».

application par l'autre partie. » Au Burkina Faso, ces dispositions concernent les articles 148 à 151 de la constitution de 1991 intitulées au titre XIII « *Des traités et accords internationaux* ».

²³²Aux termes de l'article L1115-5, « *Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger* ». Cet article est interprété dans la circulaire du 20 avril 2001 en précisant que l'interdiction vise les États souverains et non les entités fédérées, et précise aussi que les collectivités territoriales ne sont pas des sujets de droit international. Une organisation internationale ne peut intervenir qu'en tant que partenaire d'une convention de coopération entre deux entités locales.

²³³ JORF n° 0091 du 17 avril 2008, Texte n° 3, P. 6379.

En droit interne, l'interdiction faite aux collectivités territoriales de contracter avec un Etat étranger est consacrée par le principe constitutionnel du monopole de l'Etat en matière internationale²³⁴. Cela implique que les collectivités territoriales et leurs groupements ne doivent pas intervenir dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Etat (diplomatie, défense nationale, justice...), et ce, même si le partenaire étranger possède de son côté l'exercice total ou partiel de telles compétences. Il faut remarquer que des conventions peuvent être signées avec des collectivités étrangères de niveau différent. Un département peut par exemple conclure une convention de coopération avec une région ou une grande métropole étrangère²³⁵.

La question s'est posée notamment avec la conclusion des conventions de coopération avec les Etats fédérés. C'est par exemple le cas des Länder allemands, qui aux termes de la loi fondamentale fédérale, sont qualifiés de sujets de droit international²³⁶. Or la circulaire du 2 avril 2001 rend possible la conclusion de convention avec des entités fédérées. Selon l'article L 1115-1 du CGCT français, les Länder peuvent être envisagés comme des collectivités territoriales étrangères, cela signifie que les collectivités territoriales françaises peuvent conclure des conventions de coopération avec ces derniers. A ce titre, certains auteurs affirment que cette souplesse, qui ouvre une brèche dans le monopole de l'Etat, donne implicitement aux collectivités territoriales un accès à l'ordre international²³⁷.

Le problème de l'interdiction de conclure des conventions de coopération avec les Etats étrangers s'est aussi posé dans le cadre de la coopération transfrontalière des collectivités territoriales avec les tout petits Etats n'ayant pas de collectivités territoriales, telles que le Grand-Duché du Luxembourg, ou la Principauté de Monaco. Dans ce cas, la limitation des

²³⁴ Articles 14, 19, 20, 52 et 72 de la constitution française du 4 octobre 1958 ; Et articles 148 à 151 de la constitution du Burkina Faso du 2 juin 1991.

²³⁵ On a plusieurs exemples de ce genre dans la coopération décentralisée franco-burkinabé : La coopération décentralisée entre le Département du Puy du Dôme en France et la région du Bam au Burkina Faso de décembre 2008 ; Le partenariat entre le Département de Belfort en France et de la région du Centre au Burkina Faso. Voir Répertoire des partenariats de coopération décentralisée France-burkinabé, CUF, Décembre 2008, 200 p.

²³⁶ Article 32 de la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949 qui rappelle le monopole des relations internationales à l'Etat fédéral même si, dans la mesure de leurs compétences, les Länder peuvent, avec le l'accord de l'Etat fédéral être autorisés à passer une convention avec des Etats étrangers.

²³⁷ A. CABANES, A. ROBBES, « *La coopération décentralisée : Comment s'exerce la compétence d'intérêt public local ?* », AJDA, 31 mars 2003, pp. 593 et s.

actions de coopération aux seules collectivités territoriales revient à priver ces Etats de dimension modeste d'interlocuteurs compétents sur des sujets d'intérêts communs.

Il est également interdit aux collectivités territoriales de conclure des conventions de coopération avec des organisations internationales. La circulaire du 20 avril 2001 précise que les organisations internationales sont exclues du champ de la coopération décentralisée. En revanche, il est possible pour les collectivités territoriales, dans le cadre de la réalisation de leur projet de coopération décentralisée, de recourir à des associations, des ONG, ou des organismes dépendant des organisations internationales comme l'UNICEF, l'UNESCO, le PNUD, le PAM, la Banque Mondiale, etc.

Cependant, une dérogation au principe de l'interdiction faite aux collectivités territoriales et leurs groupements de contracter directement avec un Etat étranger a été admise au bénéfice des collectivités d'Outre-mer²³⁸. Cette loi a élargi les compétences à l'international pour les départements et régions d'Outre-mer, en introduisant des dispositifs dérogatoires permettant aux régions et départements d'Outre-mer, de traiter directement avec des Etats voisins. Lorsqu'il s'agit de domaines de compétences de l'Etat, les autorités de la République française peuvent délivrer pouvoirs aux présidents des conseils généraux et régionaux d'Outre-mer pour négocier ou signer des accords avec un ou plusieurs Etats, y compris avec des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Dans les domaines de compétences des départements et régions, les conseils généraux et les conseils régionaux d'Outre-mer, peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leurs présidents à négocier des accords internationaux, qui seront ensuite soumis pour avis à la délibération des assemblées concernées. Les présidents des conseils généraux et des conseils régionaux ont également la possibilité de participer, à leur demande, aux négociations de la France avec l'UE tendant à fixer les conditions d'application du traité instituant la Communauté européenne. Enfin, si le statut des organisations régionales le permet, les conseils régionaux d'Outre-mer pourront être membres associés des organisations régionales de la zone, ou avoir un statut d'observateurs²³⁹. Ainsi, les présidents des exécutifs des collectivités territoriales d'Outre-mer

²³⁸ Loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, JO, 14 décembre 2000, P. 19760.

²³⁹ B. ZARECZKY WEINBERG, Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, Un cadre juridique modifié, afin de sécuriser les actions de coopération décentralisée, CUF, P. 18.

agissent en tant que représentants de l'Etat français, lorsqu'ils contractent avec des Etats étrangers²⁴⁰.

En plus, le Conseil d'État dans son rapport consacré à l'action extérieure des collectivités territoriales mentionnait qu'une telle dérogation au principe de l'interdiction de conclure avec des Etats étrangers s'avérait nécessaire surtout en raison du règlement du Conseil de l'Union européenne portant sur la création du Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)²⁴¹. Ainsi, la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 permet aux collectivités territoriales d'adhérer à un organisme public de droit étranger, ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans la mesure où, une autorité locale d'un membre de l'Union Européenne, ou du Conseil de l'Europe y adhère²⁴². La limite concernant le respect de la souveraineté nationale et des engagements internationaux pour les collectivités territoriales dans le cadre de leurs actions à l'international, se fonde sur les articles 54 et 55 de la constitution de 1958, et sur l'article L1115-1²⁴³ du CGCT en France, et au Burkina, sur les articles 148 à 151 de la constitution de 1991 et sur l'article 9 du CGCT.

Qu'en est-il alors des conventions conclues entre les collectivités territoriales de la France et celles du Burkina Faso ? Dans le cadre des conventions de coopération d'aide au développement comme c'est le cas des conventions entre collectivités publiques françaises et burkinabés, l'exception au principe de l'interdiction de conclure avec un Etat étranger est

²⁴⁰ F. LUCHAIRE, L'avenir des départements d'Outre-mer devant le conseil constitutionnel, RDP, 2001-1, P. 247.

²⁴¹ Ce règlement prévoit que les Etats pourraient faire partie du GECT. Le conseil d'état préconisait ainsi de transposer à l'ensemble des collectivités françaises, le dispositif introduit en Outre-mer pour la loi d'orientation du 7 décembre 2000. Voir B. ZARECZKY WEINBERG, Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, Un cadre juridique modifié, afin de sécuriser les actions de coopération décentralisée, CUF, PP. 16-17.

²⁴² Cette loi adopte une nouvelle rédaction de l'article L 1115-5 du CGCT qui dispose désormais que : « *Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un Etat étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région* ». On se rend alors compte que l'interdiction de contracter avec un Etat étranger demeure la règle, et l'exception quant à elle, est limitée matériellement à la création d'un GECT, et localement, aux Etats de l'UE et aux Etats frontaliers du Conseil de l'Europe.

²⁴³ Article L1115-1 « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.* »

temporisée. Puisque l'association du représentant de l'Etat dans la collectivité partenaire burkinabé est bien souvent un gage d'efficacité. La pratique des coopérations décentralisées entre les collectivités territoriales françaises et africaines montre bien souvent que ces conventions font intervenir les représentants locaux du gouvernement des pays africains, en toute illégalité au regard des dispositions actuelles du CGCT²⁴⁴.

²⁴⁴ Par exemple, le protocole d'accord de coopération entre la région de Saint-Louis au Sénégal et la région Nord-Pas-de-Calais en France, signé à Lille le 5 juillet 2007, qui a été signé côté français par le président du conseil régional et, côté sénégalais, par le président du conseil municipal de Saint-Louis, le président du conseil régional et le gouverneur de la région de Saint-Louis, qui est le représentant de l'Etat.

Conclusion du titre I

La recherche des fondements juridiques autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements, personnes morales de droit public, à intervenir dans le cadre des relations internationales, à travers la conclusion de conventions de coopération décentralisée, a mis en exergue le fait que c'est l'Etat qui dispose de la compétence exclusive dans les relations internationales. Ce qui impliquait que les collectivités publiques n'y avaient pas leur place. Or, les actions des collectivités territoriales et de leurs groupements avec leurs homologues étrangers se sont développées longtemps et sans fondements juridiques clairs et précis, notamment à travers les relations de jumelages.

Il fallait donc rechercher les fondements juridiques de la coopération décentralisée des collectivités territoriales à travers les principes mêmes du droit administratif : le principe de libre administration, le principe de la clause générale de compétence et le principe de subsidiarité. Ce qui a permis de dégager une compétence implicite des collectivités territoriales pour intervenir à l'international. Cependant, ces fondements restaient insuffisants, et devaient être complétés par des fondements juridiques internationaux et internes explicites, consacrant l'action à l'international des collectivités territoriales.

Dès lors, la reconnaissance des actions internationales des collectivités publiques aussi bien en France qu'au Burkina Faso était admise. Néanmoins, les collectivités territoriales doivent respecter quelques contraintes ou limites qui sont : la signature indispensable d'une convention de coopération décentralisée, qui constitue la pierre angulaire de la relation ; le respect de l'intérêt local ; le respect de la souveraineté nationale, et des engagements internationaux de l'Etat.

TITRE II : LE CADRE JURIDIQUE DES ACCORDS TRANSNATIONAUX CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE

L'émergence des collectivités territoriales sur la scène internationale, au début sans base juridique concret, notamment à travers les relations de jumelages, se voit aujourd'hui encadrée juridiquement par des textes juridiques fermes et contraignants. L'aide publique au développement ainsi que les opérations humanitaires que le législateur de 2007 autorise désormais comme axe possible des politiques internationales locales, était jusque-là, officiellement en droit public, l'affaire exclusive de l'Etat. En effet, l'aide publique au développement, de même que la mise en œuvre d'une certaine forme locale du devoir d'ingérence humanitaire n'étant pas à l'origine des compétences traditionnelles des collectivités territoriales, mais plutôt celles des Etats, renforce considérablement l'affirmation juridique de l'exercice de la compétence internationale locale. En d'autres termes, il est difficilement concevable pour une grande partie de juristes, d'accepter que la conception et la mise en œuvre des politiques internationales puissent relever des collectivités secondaires²⁴⁵.

L'action internationale des collectivités territoriales côtoie désormais la politique étrangère de l'Etat, d'où le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de relation avec l'extérieur²⁴⁶. Malgré cette éclosion des actions de coopération décentralisée, des collectivités territoriales dans l'ordre juridique international, l'Etat reste le maître du jeu de la diplomatie, il conserve la prééminence de la définition et du contenu de la politique diplomatique, tout en étant le seul à détenir la personnalité juridique internationale. Ce qui implique que toute action internationale locale doit veiller rigoureusement à ne pas interférer défavorablement avec la politique étrangère de l'Etat.

²⁴⁵ Tribunal administratif de Paris, 16 décembre 1987, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, Rec. TA, P. 489, Gazette du Palais, 24-26 avril 1988, P. 302 et s.

²⁴⁶ P.-M. DUPUY, « *Un débat doctrinal à l'ère de la mondialisation : Sur la fragmentation du droit international* », European Journal of Legal Issue, 2006, 19 p. Voir aussi P. CASTELLA, « *Un seul monde, un monde pour tous : L'émergence de nouveaux acteurs* », Projet, N° 262, Juin 2000, 10 p.

La détermination du cadre juridique des accords transnationaux conclus entre collectivités publiques de pays différents aboutit à un débat doctrinal qui se cristallise autour de deux approches juridiques divergentes. En effet, l'une considère que la coopération décentralisée relève du droit international. Cette thèse est proposée principalement par DUPUY²⁴⁷.

Quant à l'autre thèse, elle défend l'approche du droit interne dans les rapports internationaux de ces collectivités. Il s'agit notamment d'auteurs comme BURDEAU²⁴⁸ et AUTEXIER²⁴⁹. Ce débat analyse la nature juridique de ces relations, le cadre régissant ces accords transnationaux. Mais, le fait que la coopération internationale relève soit du droit international, soit du droit interne ne lui confère pas pour autant un fondement juridique.

Le fait que les collectivités territoriales soient autorisées à intervenir dans les relations internationales, suffit-il pour que leurs actions de coopération soient envisagées comme relevant du droit international public ? A priori non, puisque les collectivités territoriales ne disposent pas de la personnalité juridique internationale à l'instar des Etats et des organisations internationales. Ce sont des sujets de droit interne disposant de la personnalité juridique interne. Mais, si les accords signés par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs actions extérieures avec des collectivités territoriales étrangères ne relèvent pas du droit international public (Chapitre I), peut-on les considérer néanmoins comme relevant d'un second niveau de décentralisation du droit international public ? (Chapitre II).

²⁴⁷ P.-M. DUPUY, La coopération régionale transfrontalière et le droit international, *Annuaire français de droit international*, 1977, P.837 et suivantes.

²⁴⁸ G. BURDEAU, *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents*, in *Mélanges Reuter*, Pedone, 1981, p.103-126.

²⁴⁹ Ch. AUTEXIER, l'ancrage constitutionnel des collectivités de la république, *RDP*, 1981, P.581-620.

CHAPITRE I : LE DROIT INTERNATIONAL

PUBLIC COMME ORDRE JURIDIQUE DE BASE

DES CONTRATS TRANSNATIONAUX ENTRE

COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET

BURKINABE

On désigne par ordre juridique, l'ensemble des principes et de la réglementation répondant à une idée coordonnée de normes juridiques. Le professeur Pierre-Marie DUPUY définit l'ordre juridique comme « un ensemble coordonné de normes, dotés de force obligatoire à l'égard des sujets déterminés et dont la méconnaissance entraîne certaines conséquences définies »²⁵⁰. Cette conception de l'ordre juridique international aussi théorique qu'elle puisse paraître pourra se justifier par l'observation de la pratique des acteurs dans le système international.

A ce titre, Max GOUNELLE estime que, « *dans le cadre de l'étude des relations internationales, système et ordre sont deux notions emboîtées. Le système établit l'existence d'un ensemble d'acteurs en interaction régulière ; cette régularité fait que le comportement de chacun d'entre eux influence en permanence le comportement des autres. L'ordre est constitué par l'ensemble des principes politiques, institutionnels, normatifs qui régissent les relations entre acteurs. L'ordre international est donc inséré, à un moment donné, dans un système politique international stable. La notion de système relève d'une description objective des données réelles. Celle d'ordre met l'accent sur l'existence d'une approche prescriptive, et implique la référence à des valeurs et à des normes présentées comme légitimes*²⁵¹ ».

Si la loi confère aux collectivités territoriales et à leurs groupements la capacité de passer des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers et leurs groupements pour mener des actions conjointes, ces collectivités n'en deviennent pas pour autant des sujets de droit international. Cette qualité appartient aux Etats et aux organisations internationales et à eux seuls.

²⁵⁰ P.-M. DUPUY, L'unité de l'ordre juridique international, RCADI, 2002, Vol 297, P. 487. Voir aussi son ouvrage sur le Droit international public, Paris, Dalloz, 2006, P. 12.

²⁵¹ M. GOUNELLE, Le système politique des relations internationales, Dalloz, 2006, PP. 78-79.

Est-ce que l'on est en présence de traités internationaux ? Certains auteurs affirment que ces accords sont des accords internationaux entre personnes publiques de droit international et qu'il faut les assimiler à des traités internationaux. Pour eux, cette assimilation serait d'autant plus appropriée que ces conventions transnationales mettent en œuvre des traités internationaux. Ces accords apparaîtraient alors comme des normes d'application de ces traités internationaux avec lesquels ils se confondraient.

Mais comme tout ordre juridique, le droit international s'adresse à des sujets. Bien que ceux-ci soient en priorité constitués par les Etats et les organisations internationales, on se demande si les collectivités publiques françaises et burkinabé ne pourraient pas également bénéficier de cette qualité, indépendamment de toute reconnaissance par l'Etat souverain dont elles relèvent. La réponse est non. En effet, les personnes publiques infra-étatiques ne bénéficient pas d'une personnalité conférée par le droit international public, que ce soit dans le cadre présent de la France et du Burkina qui sont des Etats unitaires, ou dans le cadre d'Etats fédéraux.

Il s'agira dans ce chapitre de montrer si les accords transnationaux sont soumis à l'ordre juridique international. Dans un premier temps, nous montrerons que les conventions transnationales des collectivités territoriales ne peuvent pas être assimilées aux contrats d'Etats (Section 1), et dans un second temps, que ces conventions entre collectivités territoriales ne peuvent pas non plus être assimilées aux traités (Section 2).

Section 1 : Les accords transnationaux et les contrats d'Etats

Dans cette partie, il s'agira d'abord de présenter les deux formes reconnues aussi bien par le droit international et le droit interne que sont le traité et le contrat, en essayant de mettre en exergue leurs divergences. Mais il arrive des situations où on a du mal à qualifier certaines conventions, sont-elles des traités règlementés par le droit international, ou plutôt des contrats de droit interne, c'est le cas particulier des contrats d'états (Paragraphe I). Peut-on assimiler les accords transnationaux des collectivités territoriales aux contrats d'Etats ? Nous verrons que ces accords ne peuvent pas être assimilés aux contrats d'Etats (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les conventions reconnues par le droit dans les relations internationales

Dans les relations internationales, le droit reconnaît deux types d'instruments conventionnels. Il s'agit du traité et du contrat. On présentera ces deux formes conventionnelles tout en dégagant leurs différences (A). Puis on présentera le cas particulier des contrats d'Etat, sont-ils des traités ? On se rendra compte que la réponse est négative (B).

A) Distinction entre traité et contrat

Le traité et le contrat ont une donnée commune. Ils se basent l'un comme l'autre sur l'existence d'un accord de volontés, dont la vocation est de produire des effets de droit. Le traité et le contrat nécessitent donc, un accord de volontés des parties engagées dans la convention.

Le traité peut être défini de façon coutumière comme désignant tout accord conclu entre deux ou plusieurs sujets du droit international, destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international. Ce qui implique premièrement que, la conclusion du traité suppose un concours de volontés entre les parties à l'accord ; deuxièmement, que les parties à l'accord doivent nécessairement être des sujets du droit international ; troisièmement, que tout traité crée à la charge des parties, des engagements juridiques ayant force obligatoire ; enfin, que le traité doit obligatoirement être régi par le droit international²⁵². C'est la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 qui vient compléter cette définition coutumière du traité²⁵³. Ainsi, l'article 2 paragraphe 1.a de la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités dispose que « *L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un*

²⁵² P. DAILLIER, A. PELLET, N'GUYEN QUOC DINH, Droit international public, 7^{ème} éd., LGDJ, PP 118-121.

²⁵³ Entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Voir R. AGO, Le droit des traités à la lumière de la convention de Vienne, Introduction, RCADI, 1071, Vol 134, PP 303-330 ; P. REUTER, La convention de vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, Armand colin, 1970.

instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ». Cette formule a été conservée pour les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales dans la convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités entre Etat et organisations internationales ou entre organisations internationales²⁵⁴. L'article 3 de la convention de Vienne du 23 mai 1969 mentionne qu'elle n'ignore pas les accords qui n'ont pas été conclus par écrit, « les accords verbaux » et qu'elle ne leur dénie pas toute valeur juridique.

Dans la pratique internationale, la convention confirme l'existence d'une pluralité de dénominations équivalentes. Il s'agit des termes de convention, protocole, déclaration, charte, pacte, accord, *modus vivendi*, échange de notes, échange de lettres, mémorandum d'accord, procès-verbal approuvé, concordat, statut, et même dans certains cas, code de conduite²⁵⁵. Tous ces termes utilisés ont la même signification juridique en droit international²⁵⁶. La pratique révèle néanmoins que les notions de « traité », « convention » et « accord », sont interchangeables et sont souvent employées en tant que terme générique.

Quant à la notion de contrat, elle prend des significations différentes selon le droit ou le régime auquel on se réfère. Mais au cœur de tout contrat, il y'a indéniablement une rencontre de volontés et la création d'obligations protégées par le droit²⁵⁷. La définition avancée par GHESTIN recouvre bien la réalité du concept contractuel tel qu'il est généralement compris. Il propose ainsi une définition du contrat comme étant « *un accord de volontés, qui est exprimé en vue de produire des effets de droit et auquel le droit objectif fait produire de tels effets*²⁵⁸ ». Mais comme le fait remarquer Mathias AUDIT, « *cette définition néglige en particulier le fait que certains accords où les volontés se sont exprimées en vue de ne pas produire d'effets de droit, seront tout de même considérés comme des contrats. C'est le cas des engagements d'honneur dont il arrive qu'ils soient requalifiés par la jurisprudence en instruments contractuels*²⁵⁹ ».

²⁵⁴ P. MANIN, La convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, AFDI, 1986, PP. 454-473.

²⁵⁵ P. DAILLIER, A. PELLET, N'GUYEN QUOC DINH droit international public, Op. cit., P. 121.

²⁵⁶ Mais tous ces termes n'ont pas forcément la même signification en droit constitutionnel.

²⁵⁷ K. ZWEIGERT, « Du sérieux de la promesse, Remarques de droit comparé sur la distinction des actes qui obligent de ceux qui n'obligent pas », RIDC, 1964, PP. 33-34.

²⁵⁸ J. GHESTIN, La notion de contrat, Droit, N° 12, 1990, P. 24.

²⁵⁹ M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, LGDJ, 2002, PP. 53-54.

Le traité et le contrat sont donc deux conventions qui nécessitent obligatoirement une rencontre de volontés des parties engagées dans l'accord. L'accord de volontés des parties relève du domaine du fait aussi bien dans le cadre du traité que celui du contrat. Ces deux conventions ne relèvent pas du même ordre juridique. (Le traité relève des ordres juridiques internationaux, tandis que le contrat lui, relève des ordres juridiques internes).

A ce titre, ANZILLOTI avance que, « *le caractère juridique d'un fait est relatif à un ordre donné : un fait n'est jamais juridique par lui-même, mais bien en raison de la relation à laquelle il se trouve avec cet ordre donné*²⁶⁰ ». Il ajoute que, « *ce n'est pas la volonté des parties qui produit les effets juridiques, mais plutôt le droit qui, étant donné une déclaration de volontés correspondant à certaines conditions, y rattache la naissance ou l'extinction de droits et obligations déterminées des sujets en cause*²⁶¹ ».

En outre, au-delà de l'accord de volontés des parties à la convention, le traité et le contrat se distinguent par l'ordre juridique dont relève l'accord de volontés à l'origine de la conclusion de la convention. De ce fait, le traité relèverait de l'ordre juridique international, tandis que le contrat relèverait de l'ordre juridique interne. Le rattachement à l'un des deux ordres juridiques semble être le moyen d'identifier ces deux phénomènes conventionnels. C'est dans ce contexte que KELSEN affirme que « *Le traité et le contrat ont les visages juridiques d'un phénomène conventionnel, le contrat étant la convention du droit interne tandis que le traité est celui du droit international*²⁶² ».

Dès lors, les ordres juridiques s'avèrent déterminants dans la qualification de la nature de la convention, selon qu'on est en présence d'un contrat ou d'un traité. La force obligatoire du traité comme celle du contrat est donc conférée par un ordre juridique. La source de la juridicité de l'accord est extérieure aux parties, mais a une conséquence directe sur la nature de l'accord de volontés. Ce qui implique que cet accord de volontés relève du fait.

²⁶⁰ D. ANZILLOTI, Cours de droit international, Introduction théorie générale, Vol. I, trad. Gidel, Paris, Sirey, 1929, Réimp., Ed. Panthéon-Assas, 1999, Avant-propos P.-M. DUPUY, et, C. LEBEN, P. 333.

²⁶¹ D. ANZILLOTI op. Cit., Cours de droit internat, P. 339.

²⁶² H. KELSEN, La théorie juridique de la convention, APD, 1940, P. 33.

Pour COMBACAU, « *Les contrats se développent dans un cadre légal, et trouvent leur base juridique en même temps que leur garantie dans la loi qui juridicise le pur fait que, sans elle, constituerait la rencontre de deux volontés*²⁶³ ».

En somme, le traité est un accord de volontés conclu entre sujets du droit international et auquel l'ordre juridique international fait produire des effets de droit. De même, le contrat est un accord de volontés conclu entre sujets du droit interne et auquel un ordre interne fait produire des effets de droit. Qu'en est-il alors du cas particulier des contrats d'Etats.

B) Les contrats d'Etat et les traités

Une partie de la doctrine soutient la thèse de l'assimilation des contrats d'Etat aux traités. Sans se référer explicitement au terme traité, ces auteurs évoquent une soumission naturelle des contrats d'Etats aux règles du droit international public²⁶⁴. Mais comme le traité étant le seul acte conventionnel reconnu en droit international, c'est bien au traité que les auteurs comme JENNINGS, BÖCKSTIEGEL, et BARBERIS font référence. Ils soutiennent la thèse de la soumission naturelle des contrats d'Etat au droit international en se basant sur le fait qu'il faut reconnaître aux personnes privées, en l'occurrence aux firmes multinationales, qui concluent des conventions avec les États, la qualité de sujet de droit international.

Or les personnes privées, même si la plupart d'entre elles sont des entreprises d'un poids économique important, elles n'ont pas originellement la qualité de sujet de droit international, comme les États. Les personnes privées sont des sujets de droit interne. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'une personne privée conclut avec un État étranger qu'elle acquiert nécessairement

²⁶³ J. COMBACAU, « Sur une définition restrictive du droit : Dialogue sans issue », in Mélanges BURDEAU, Paris, LGDJ, 1977, PP. 1033-1052 spéc. P. 1036.

²⁶⁴ M. BÖCKSTIEGEL, *Der Staat als vertrags partner ausländischer privatunternehmen*, Th. Francfort-sur-le Main, 1971, Citée par W. WENGLER, *Les accords États et entreprises étrangères sont-ils des traités de droit international?*, RGDIP, 1972, PP. 313-345, Spéc. 316. Voir aussi Y. JENNINGS, "State contracts in international law", BYIL, 1961, PP. 156-182, Spéc. P. 178. Voir également, F. CASTBERG, *International law in our time*, RCADI, 1937, Vol. 138, P. 1-260, Spéc. P. 8. Voir J. A. BARBERIS, *La personnalité juridique internationale*, RCADI, 1984, (I), Vol. 179, PP. 145-304., Spéc. P. 205.

la qualité de sujet de droit international. Et même si c'était le cas, cette pratique serait éphémère, puisqu'elle prendra fin, lorsque le contrat prendra fin.

Pour Mathias AUDIT, « La qualité de sujet de droit est un préalable à toute activité juridique. Dès lors, pour organiser ses rapports conventionnels sous le couvert du droit international, l'entreprise privée doit préalablement bénéficier de la qualité de sujet de cet ordre juridique. Cette qualité ne peut logiquement lui être conférée par l'activité juridique elle-même »²⁶⁵. Ainsi, les contrats d'Etat ne sont pas des traités, car les personnes privées n'ont pas la qualité de sujets de droit international. Cela a été précisé par la cour permanente de justice internationale notamment dans l'affaire des emprunts serbes et brésiliens²⁶⁶ ; puis dans l'affaire de l'Anglo Iranian oil company²⁶⁷.

Soumettre au droit international public l'ensemble des contrats d'Etat, revient à postuler l'égalité des parties. Or seule l'une d'entre elles est un sujet souverain, l'Etat. Et même si on acceptait de soumettre un contrat d'état aux normes du droit international public, cela ne reviendrait pas à en faire un engagement international, ni a fortiori à l'assimiler aux traités.

Comme le rappelait d'ailleurs la sentence arbitrale dans l'affaire Aramco²⁶⁸, « *la convention n'ayant pas été conclue entre deux États, mais entre un État et une Compagnie américaine, elle ne relève pas du droit international public* ». De même, dans l'affaire Texaco Calasiatic²⁶⁹, l'arbitre déclarait que : « *Dire que le droit international régit les rapports contractuels d'un État et d'une personne privée étrangère ne signifie nullement que celle-ci soit assimilée à un État. Ni que le contrat qu'elle a conclu avec lui soit assimilé à un traité* ».

Il est admis l'idée que certains contrats d'état seraient immédiatement régis par le droit international des contrats. Comment distinguer alors les accords qui relèveraient du droit international des autres? Pour répondre à cette interrogation, Prosper WEIL s'appuie tout d'abord sur les traités dits d'investissements conclus entre deux États. Ainsi, les contrats conclus en application, dans le cadre, ou sous le couvert de ces conventions interétatiques, seraient fondés sur le droit international, et plus largement, l'insertion d'un tel contrat dans les

²⁶⁵ M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, Op. cit., P. 27

²⁶⁶ Rec., Série A, n° 20/21, P. 41 et P. 121.

²⁶⁷ Rec., 22 juillet 1952, P. 93.

²⁶⁸ Sentence arbitrale Aramco contre Arabie Saoudite du 23 août 1959, RCDIP, 1963, P. 313.

²⁶⁹ Sentence arbitrale Texaco calasiatic, JDI, 19 janvier 1977. P. 361

relations politico-économiques existant entre deux Etats, serait également un facteur de soumission au droit international des contrats²⁷⁰.

L'élaboration d'un droit international des contrats, même si elle a essuyé de nombreuses critiques, a été consacrée par de nombreuses sentences arbitrales²⁷¹. Mais comme l'affirme Mathias AUDIT, « *Les sentences arbitrales ne sont pas révélatrices de l'existence de règles appartenant au droit international des contrats en se basant essentiellement sur la pratique arbitrale. Les arbitres internationaux ne sont pas les organes de l'ordre juridique international. Dès lors, le fait que certains principes reçoivent un écho au travers de plusieurs sentences ne démontre pas l'émergence d'un nouveau corps de règles au sein du droit international public*²⁷² ».

En outre, l'assimilation des contrats d'Etat aux traités relève de la théorie de l'ordre juridique de base ou grundlegung. Il s'agit ici de distinguer le droit applicable à un accord de son ordre juridique de base. Ce qui impliquerait que certains contrats d'Etat seraient enracinés dans l'ordre juridique international. Pour Prosper WEIL, « *ceux des contrats d'Etat qui sont fondés dans l'ordre international, constitueraient ainsi une catégorie spécifique d'actes juridiques internationaux, à côté des traités, des actes unilatéraux des Etats et des organisations internationales, et des actes judiciaires ou arbitraux*²⁷³ ». Cette théorie a été reprise dans la sentence arbitrale Texaco Calasiatic, et elle implique d'admettre la possibilité de l'enracinement des contrats d'Etat dans l'ordre juridique international ; or le fait qu'on ne puisse pas reconnaître une personnalité juridique internationale de circonstance aux personnes privées ne permet pas de valider cette théorie. A ce titre, MAYER a démontré l'inutilité de l'ordre juridique de base et les contradictions qu'il entraîne²⁷⁴.

²⁷⁰ P. WEIL, « Droit international et contrat d'Etat », in Mélanges, Reuter, Paris, Pedone, n°265 et n°26, 1981, P. 576.

²⁷¹ Prosper WEIL, a dégagé un certain nombre de règles qu'il estime appartenir au droit international des contrats en se basant essentiellement sur la pratique arbitrale. P. WEIL, « *Problèmes relatifs aux contrats passés entre un Etat et un particulier* », RCADI, III, t. 128, PP. 189-205.

²⁷² M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, Op. cit., P. 30.

²⁷³ P. WEIL, Droit international et contrat d'Etat, in Mélanges Reuter, Pedone, 1981, P. 561.

²⁷⁴ P. MAYER, Le mythe de l'ordre juridique de base ou grundlegung, in Mélanges Goldman, Paris, Economica, P. 209.

Les contrats d'Etat ne peuvent donc pas être assimilés aux traités. Ce ne sont pas des traités. Mais les parties à un contrat d'Etat peuvent se référer volontairement au droit international en tant que droit applicable en insérant dans leur contrat des clauses d'*electio juris*²⁷⁵. Est-ce pour autant que les contrats d'Etats doivent être qualifiés de traités ? La réponse est non, car le contrat dans lequel est insérée une clause désignant le droit international comme droit applicable, reste une réalité soumise au droit interne ; et le fait que ces contrats relèvent de l'arbitrage entraîne leur soumission au droit interne.

Paragraphe II : Les accords transnationaux et les contrats d'Etat

Comme nous l'avons montré, les contrats d'Etat ne sont pas des traités, mais les parties peuvent dans le cadre de leur accord, y inclure des clauses d'*electio juris* indiquant le droit international comme applicable à l'accord. Mais ces contrats ne sont pas pour autant des traités, car relevant du droit interne.

Pouvons-nous assimiler les accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et burkinabé aux contrats d'Etat ? Nous répondrons par la négative. En effet, les contrats d'Etat font intervenir deux parties qui sont constituées d'une part par l'Etat, entité souveraine, personne morale de droit public interne et international, et d'autre part, par la firme multinationale, personne morale de droit privé. Or, dans le cas des conventions transnationales conclues entre collectivités publiques, ni l'Etat, ni les personnes privées n'interviennent dans la conclusion de l'accord ; mais, ce sont les collectivités territoriales, les établissements publics qui contractent avec leurs homologues étrangers des conventions de coopération décentralisée. Aucun de ces sujets ne dispose de la personnalité juridique internationale. Ces entités ne sont ni des Etats, ni des personnes privées comme c'est le cas dans les contrats d'Etat, ce sont des personnes morales de droit public interne.

²⁷⁵ Le recours au juge étatique qui statuera en se basant sur des normes nationales ; ou le recours à un arbitre qui fera application du droit international désigné par les parties.

Et même si nous considérons ici, la définition extensive de la coopération décentralisée, autrement dit, celle de l'Union européenne et du Burkina Faso de la coopération décentralisée (qui fait intervenir dans la coopération décentralisée des acteurs autres que les collectivités territoriales et leurs groupements), des personnes privées peuvent intervenir dans la conclusion de l'accord. Mais dans ce cas, cela ne voudrait pas dire pour autant qu'il s'agit ici de contrats d'Etat, puisque même si l'une des parties est une personne privée, l'autre partie n'est pas l'Etat, détenteur de la capacité et de la personnalité juridique internationale, mais la collectivité territoriale, personne morale de droit public interne.

En montrant que le rapport de ces accords transnationaux entre collectivités publiques aux traités internationaux conclus antérieurement, est à l'image des rapports juridiques existant entre un investisseur privé et l'Etat hôte, lorsqu'il s'agit d'un investissement à long terme, notamment dans les domaines du développement économique, pouvons-nous ici appliquer aux conventions transnationales entre collectivités publiques, la théorie de l'ordre juridique de base applicable aux contrats d'Etat ? Comme nous l'avons mentionné plus haut, la théorie de l'ordre juridique de base suppose de distinguer le droit applicable à un accord de son ordre juridique de base. Ce qui impliquerait que les accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et burkinabé pourraient être enracinés dans l'ordre juridique international.

Les accords transnationaux entre collectivités territoriales seraient objectivement enracinés dans l'ordre juridique international, à l'instar des contrats d'Etat qui sont des contrats économiques jouant un rôle déterminant à long terme sur le développement économique. Les accords transnationaux entre collectivités territoriales sont souvent conclus à la suite de traités internationaux conclus entre Etats partis, dont les collectivités locales, personnes morales de droit public constituent leurs sujets secondaires.

Ces deux considérations auraient pour effet de soumettre immédiatement les accords transnationaux entre collectivités territoriales au droit international public, qui les régirait en tant qu'ordre juridique de base. Parce que dans tout contrat international, les parties choisissent librement le droit applicable à leur accord. C'est la loi d'autonomie des parties qui est subordonnée au droit juridique de base, qui est ici le droit international public²⁷⁶. L'ordre

²⁷⁶ Dans la sentence arbitrale Texaco Calasiatic du 24 août 1958, les contrats soumis à l'arbitrage ont été considérés comme enracinés dans l'ordre juridique international, et le droit international public en constitue leur ordre juridique de base.

juridique de base a pour rôle d'assurer la protection des intérêts généraux de la nation comportant des intérêts économiques considérables. Or, les accords transnationaux entre collectivités territoriales françaises et burkinabé participent à la coopération au développement. Nous pouvons donc conclure que les accords de coopération décentralisée entre collectivités territoriales sont enracinés dans l'ordre juridique international, même si l'on ne peut pas reconnaître une personnalité juridique internationale de circonstance aux collectivités territoriales²⁷⁷ personnes morales de droit public interne.

Si les accords transnationaux entre collectivités publiques dans le domaine de la coopération décentralisée ne peuvent pas être assimilés aux contrats d'Etat, peuvent-ils alors être assimilés aux traités internationaux?

Section 2 : L'assimilation des accords transnationaux aux traités

Dans la mesure où les collectivités territoriales interviennent avec plus de vigueur, y compris à propos des questions qui étaient traditionnellement considérées comme relevant de la compétence des Etats, il est assez naturel que leurs actions produisent une norme de comportement et qu'ils cherchent à les faire respecter par ceux qui les suivent. Faut-il pour autant placer ces actions au sein du droit international public en reconnaissant aux collectivités territoriales la qualité de sujet du droit international ? Rien n'est sûr.

L'importance grandissante des relations de coopération décentralisation nous amène donc à nous poser des questions sur les liens que les collectivités publiques pourraient avoir avec l'ordre juridique international. Le fait que les actions des collectivités publiques à travers les liens de coopération décentralisée mettent en présence à la fois l'ordre juridique français et l'ordre juridique burkinabé, elles dépassent le cadre de leurs ordres internes. Est-ce pour autant que ces accords doivent être considérés comme des traités ? Non, car les collectivités

²⁷⁷ Nous verrons dans la section 2 de ce chapitre que les collectivités territoriales des Etats unitaires et fédéraux ne bénéficient ni de la personnalité juridique autonome, conférée par l'ordre juridique lui-même, ni de la personnalité juridique internationale dérivée conférée par les Etats eux-mêmes.

territoriales ne disposent pas de la personnalité juridique internationale (Paragraphe I). Mais, il faut noter que plusieurs thèses ont néanmoins été défendues dans ce sens par plusieurs auteurs (Paragraphe II).

Paragraphe I : La personnalité juridique internationale des collectivités territoriales

La question que l'on se pose est de savoir quel lien il peut y avoir entre les collectivités territoriales et l'ordre juridique international ? Pour la doctrine, les collectivités infra étatiques constituent un aspect structurel du système international, mais leur personnalité juridique internationale reste controversée²⁷⁸. Ce qui implique que les collectivités territoriales burkinabé et françaises sont certes des acteurs incontournables des relations internationales, mais qu'elles ne sont pas de façon systématique des sujets de droit international à l'instar des Etats et des organisations internationales. Ces collectivités sont dépourvues de la personnalité juridique internationale autonome (A), et de celle dérivée (B).

Lors du colloque de Tunis, le professeur Slim LAGHMANI dans son rapport introductif a écarté toute ambiguïté possible entre acteurs des relations internationales et sujet de droit international. Pour lui, *« le concept d'acteur est en relation internationale, l'équivalent épistémologique du concept de sujet en droit international sans évidemment qu'il n'y ait d'identité entre les deux. Dans ces deux cas, il s'agit d'identifier les entités auxquelles s'intéresse la discipline, alors qu'en droit international, il s'agit de déterminer les personnes auxquelles l'ordre juridique international attribue des droits et impose des obligations, il s'agit en relations internationales, d'identifier les entités qui ont un effet sur le cours des relations internationales »*. SMOUTH, BATTISTELLA, et VENESSON, partagent également cet avis en définissant les acteurs des relations internationales comme des : *« ... entités dont les décisions et actions affectent les activités transfrontalières²⁷⁹ »*.

²⁷⁸ Yadh Ben ACHOUR, Rapport de synthèse du colloque de Tunis des 6, 7, et 8 avril 2006, *« Acteurs non étatique et le droit international »*, Paris, Pedone, 2007, P. 338.

²⁷⁹ Dictionnaire des relations internationales Dalloz, Paris, 2003, P. 2.

A) L'absence de la personnalité juridique internationale autonome des collectivités territoriales

La personnalité juridique internationale, comme nous l'avions indiqué dans le Titre I Chapitre premier de notre recherche, est l'aptitude à être sujet de l'ordre juridique international. Être titulaire de la personnalité juridique internationale, c'est bénéficier du statut légal international de sujet de droit international. Cette qualité permet au sujet du droit international d'acquiescer des droits et d'être tenu d'obligations de droit international. Cette personnalité juridique internationale est celle que possèdent les Etats et les organisations internationales. La question qui se pose ici est de savoir si les collectivités territoriales françaises et burkinabé pourraient bénéficier de cette qualité de personnes juridiques internationales ?

La personnalité juridique internationale est autonome lorsque c'est l'ordre juridique international lui-même qui confère cette qualité. Il est reconnu que l'ordre juridique international confère la qualité de personnalité juridique internationale aux seuls Etats et organisations internationales ; mais pas seulement, car, de nos jours, plusieurs autres entités sont considérées comme des sujets de l'ordre juridique international. Il s'agit des mouvements de libération nationale, des personnes privées dans le cadre de la protection internationale des droits de l'homme, des sociétés multinationales concluant des accords avec des Etats dans le cadre du commerce international. De ce fait, cette qualité de sujet du droit international peut-elle être reconnue aux collectivités publiques françaises et burkinabé par l'ordre juridique international ? La réponse est non. En effet qu'il s'agisse de collectivités publiques dans le cadre d'un Etat unitaire comme c'est le cas des collectivités publiques françaises et burkinabé, ou même dans le cadre d'un Etat fédéral, l'ordre juridique international ne saurait leur conférer la personnalité juridique internationale.

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, personnes morales de droit public relèvent du droit public interne, en d'autres termes du droit administratif ou du droit constitutionnel. Or, si l'on veut que le droit international reconnaisse la qualité de personnalité juridique internationale aux collectivités territoriales, cela impliquerait que les relations entre l'Etat et ses collectivités doivent être règlementées par le droit international. Ce qui est

impossible, puisque ces relations sont régies par le droit public. Ce principe a d'ailleurs été réaffirmé par le Conseil constitutionnel en 1983²⁸⁰.

Dans le cas des Etats fédéraux, le même constat s'impose même si certains Etats fédérés revendiquent cette personnalité juridique internationale²⁸¹. Les relations entre l'Etat fédéral et ses Etats fédérés ne relèvent pas du droit international, mais bien du droit interne. Si ces collectivités publiques infra-étatiques ne bénéficient pas de la personnalité juridique internationale autonome, c'est-à-dire conférée par l'ordre juridique lui-même bénéficient elles de la personnalité juridique internationale dérivée ? Autrement dit celle que peut leur conférer l'Etat.

B) L'absence de la personnalité juridique internationale dérivée des collectivités territoriales

La personnalité juridique internationale dérivée contrairement à la personnalité juridique internationale autonome qui est, elle, conférée par l'ordre juridique international lui-même, est celle que l'Etat souverain, détenteur de la personnalité juridique internationale accorde à certaines collectivités territoriales dans certaines matières. Dans ce cas, deux situations sont envisagées.

Dans la première situation, l'Etat reste le seul titulaire de la personnalité juridique internationale, mais aménage l'exercice de celle-ci en habilitant certaines personnes publiques à le représenter au regard du droit international, le cas échéant à signer des traités en son nom.

²⁸⁰ Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, Rec. P. 43 où le conseil constitutionnel a affirmé le principe selon lequel rien ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec des personnes publiques infra-étatiques (Communes, départements, régions ou territoires d'Outre-mer). Cependant, il a précisé que ce ne sont pas des traités car de telles conventions, de pur droit interne, puisent leur force obligatoire (...) dans la loi française en vigueur. Il s'agissait de la nature juridique d'une convention fiscale entre la France et le territoire de la Nouvelle Calédonie.

²⁸¹ R. DEHOUSSE, Fédéralisme et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 1991.

A ce titre, pour Mathias AUDIT, on serait en présence d'un problème de compétence interne très similaire aux arrangements administratifs. En effet, les arrangements administratifs se caractérisent par la personne des autorités signataires qui doivent relever de la personne interne d'un Etat et ne pas être l'un des détenteurs traditionnels du jus tractandi, du treaty making power. Les arrangements administratifs sont en réalité des accords soumis au droit international public. Or, les accords transnationaux entre collectivités publiques ne sont pas soumis au droit international public, mais au droit interne.

Nous convenons avec lui en affirmant qu'un parallèle peut être fait avec les arrangements administratifs. En effet, la personnalité juridique internationale dérivée des collectivités publiques implique comme dans le cas des arrangements administratifs, que des autorités relevant de l'Etat bénéficient du jus tractandi octroyé par l'Etat. En revanche, à la différence des arrangements administratifs qui peuvent être considérés comme relevant du droit international, les accords entre collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ne relèvent pas de cet ordre, mais plutôt de l'ordre interne²⁸².

Dans la deuxième situation, l'Etat dote ces personnes publiques d'une véritable personnalité juridique internationale dans certaines matières afin que ces dernières agissent en leur nom propre. Dans ce cas, elles n'engageraient que leur seule responsabilité et non celle de l'Etat.

Nous constatons que dans ces deux situations, la personnalité juridique internationale dérivée n'est pas reconnue aux collectivités publiques ni dans le cadre de l'Etat unitaire, ni dans le cadre de l'Etat fédéral.

Ceci dit, dans le cadre d'un Etat unitaire comme la France et le Burkina Faso, seul l'Etat est investi de la capacité internationale. Les collectivités publiques quant à elles ne disposent ni de la capacité, ni de la compétence pour engager sur le plan international l'Etat. Comme le souligne un auteur « *Dans la société internationale aujourd'hui, aucun Etat étranger n'accorde à l'ensemble de ses collectivités secondaires une capacité internationale, même limitée*²⁸³ ». Aussi, le Conseil d'Etat français dans un avis du 16 mai 1980 montrait que les dispositions de la constitution française ne permettent pas de « *conférer aux collectivités*

²⁸² Nous traiterons de cette question dans la seconde partie de notre analyse.

²⁸³ V. GOESEL- LE BIHAN, La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République, Paris, Pedone, 1995, P.217.

Voir aussi E. ZOLLER, « *La conclusion et la mise en œuvre des traités dans les Etats fédérés et unitaires* », RIDC, 1990, PP 735-750, spec. P.739.

*territoriales compétences pour passer des accords ou traités internationaux*²⁸⁴ ». Dans le même sens, le tribunal administratif de la Nouvelle-Calédonie a également censuré une délibération de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie habilitant le président du gouvernement du territoire à signer un accord avec des Etats du pacifique²⁸⁵.

Cependant, dans le cadre du dédoublement fonctionnel en droit administratif, le maire peut agir à la fois comme autorité exécutive de la collectivité territoriale qu'il préside et comme agent de l'Etat²⁸⁶. Dans ce dernier cas, il n'est plus vu comme l'exécutif de la collectivité territoriale, mais plutôt comme une autorité relevant de l'Etat personne publique²⁸⁷.

Dans le cas des Etats fédéraux, il ne peut y avoir non plus de personnalité juridique internationale dérivée accordée aux entités fédérées. Mais ces dernières peuvent être habilitées par certaines constitutions fédérales à conclure des traités dans certaines matières²⁸⁸. Pour cela, il faut que le cocontractant de l'Etat fédéré soit un Etat souverain, ou un Etat fédéré bénéficiant de la même habilitation pour que l'accord soit qualifié de traité conformément à la constitution. Dans ce cas, est-ce la responsabilité seule de l'entité fédérée signataire du traité qui est engagée ou plutôt celle de l'Etat fédéral ? C'est la responsabilité de l'ensemble de l'Etat fédéral qui sera ici engagée, car un accord conclu par un Etat fédéré avec un Etat souverain ou une entité fédérée investie des mêmes pouvoirs en application d'une délégation du treaty making power, n'est pas au sens strict, un accord infra étatique, mais un traité. Ce qui implique que l'accord ne sera pas imputable à l'Etat fédéré, mais plutôt à l'Etat fédéral, qui est l'entité souveraine, titulaire de la personnalité juridique internationale, et donc sujet du droit international.

²⁸⁴ Avis du conseil d'Etat n° 326-996 du 16 mai 1980.

²⁸⁵ TA, Nouméa, 9 avril 1985, Haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie, AFDI, 1986, P. 925. Cependant l'article 29 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie dispose désormais que le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier des accords internationaux avec des Etats ; et qu'à l'issue de la négociation les autorités de la République confient au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de signer ces accords. JO, 21 mars 1999, P.4197.

²⁸⁶ R. CHAPUIS, Droit administratif général, Tome 1, Paris, Montchrestien, 12^{ème} éd. 1998, P.326.

²⁸⁷ D. RUZIE, RFDA 1996, P.1242. Exemple du maire d'Annecy qui a signé des accords internationaux dans sa ville.

²⁸⁸ O.J. LISSITZYN, Territorial entities other than independent states in the law of treaties, RCADI, 1968, Vol. 125, P.4-88, Spec. P. 24-50

Pour Yves LEJEUNE, le jus tractandi consenti à certains Etats fédérés ne peut pas être assimilé à l'octroi d'une personnalité internationale limitée, mais doit être appréhendé comme une répartition des compétences extérieures, et ce faisant, de l'exercice de la capacité internationale de l'Etat souverain au sein de la fédération. Ainsi, l'Etat fédéré en concluant un accord conformément à cette habilitation constitutionnelle, entraîne la soumission de cet accord au droit international, et est imputable à la fédération. Ainsi, les accords conclus par l'Etat fédéré en dehors de cette habilitation constitutionnelle dont il bénéficie seront qualifiés de contrats²⁸⁹.

Paragraphe II : Les thèses en présence

Si nous nous basons sur le fait que l'absence de personnalité juridique internationale chez les collectivités territoriales ne fait pas d'elles des sujets du droit international, et ne permet pas à leurs accords d'être assimilés aux traités ; plusieurs auteurs pour qualifier les accords de coopération décentralisée se basent, sur la nature même de ces accords pour les considérer comme relevant du droit international. Pour certains de ces auteurs, une partie seulement de ces accords relèverait du droit international public. Ils mettent ainsi en exergue plusieurs critères permettant de distinguer les accords transnationaux des collectivités territoriales et des Etats fédérés soumis au droit international public de ceux qui ne le sont pas.

Ainsi, DUPUY se réfère au domaine d'intervention de l'accord qu'il lie à la compétence du signataire pour le considérer comme relevant du droit international ou non. A ce titre, il avance que : *« Si la convention réalise un objet entrant dans le champ d'application normal des compétences reconnues à l'organe public par son droit interne, la présomption jouera en faveur de l'identification d'un contrat échappant au droit international public et soumis à un ou plusieurs droits internes. En revanche, si (...) l'objet du contrat paraît tant soit peu excéder le cadre légal des compétences de l'organe contractant, il y aura lieu d'examiner si celui-ci*

²⁸⁹ Y. LEJEUNE, « *Le droit fédéral belge des relations internationales* », RGDIP, 1994, P. 600.

*agit pour le compte de l'Etat, en engageant des intérêts plus larges que ceux qu'il est ordinairement autorisé à gérer*²⁹⁰ ».

SEERDEN quant à lui se base sur des critères de qualifications des accords de coopération décentralisée tels que l'objet de l'accord, la volonté des parties, et la compétence du signataire de l'accord. Il estime qu'il s'agit là d'une convention reconnue par le droit international, mais indépendante de celle des traités²⁹¹.

Pour Mathias AUDIT, tous ces critères sont critiquables. Premièrement, la volonté des parties ne peut en aucun cas être un critère de qualification de l'accord²⁹². À ce titre, GAUTIER avance que « *La volonté des parties contractantes demeure donc la seule valeur qui doit servir de référence pour distinguer le contrat du traité. Certes, l'importance du critère matériel n'est pas niée. En cas de doute quant à la nature d'un accord, l'on pourra y faire référence, mais à titre de simple indice de la volonté des parties et nullement en tant qu'élément constitutif du traité*²⁹³ ».

Deuxièmement, quant au critère lié à l'objet de l'accord, sa mise en œuvre semble difficilement praticable, tant il paraît délicat de rattacher certaines matières au seul droit international ou au seul droit interne. Pour AUDIT, le critère basé sur l'objet de l'accord pour qualifier l'accord ne correspond pas à la réalité du droit international²⁹⁴.

Enfin, le critère lié à la compétence du signataire c'est-à-dire l'admission d'une délégation du jus tractandi est également contestable. Pour AUDIT, ce critère conduirait non seulement à reconnaître l'imputabilité de l'ensemble des accords infra étatiques aux États souverains, mais encore que ces derniers se trouvent être valablement engagés par ces accords puisque, précisément, il y aurait eu délégation du jus tractandi²⁹⁵. On se rend alors compte qu'aucun des

²⁹⁰ P.-M. DUPUY, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », AFDI, 1977, PP.837-860, spec. P852. Voir aussi son article intitulé : « Legal aspect of transfrontier regional cooperation », West European Politics, 1982, PP. 50-63, spec. PP 58-59.

²⁹¹ R. SEERDEN, "The public international law character of transfrontier agreements between decentralized authorities", LJIL, 1992, PP. 187-231.

²⁹² M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, LGDJ, 2002, PP. 76-77.

²⁹³ P. GAUTIER, Essai sur la définition des traités entre États, Bruxelles, Bruylant, 1993, P. 448.

²⁹⁴ M. AUDIT, op. cit., P. 78-79.

²⁹⁵ M.AUDIT, op. cit., P. 161.

critères retenus par ces auteurs ne peut permettre de qualifier de traités, les accords transnationaux conclus par les collectivités territoriales françaises et burkinabé, et de dire que ces accords sont soumis partiellement au droit international.

Par ailleurs, d'autres auteurs quant à eux, prônent la thèse de la soumission de l'ensemble des accords des collectivités territoriales au droit international. C'est le cas par exemple de MESTRE qui affirme que « *le cadre juridique de la coopération décentralisée est bien le droit international public*²⁹⁶ ». Pour lui, les collectivités locales, tout comme l'Etat passe des conventions soumises naturellement au droit international public. Il se base sur les terminologies utilisées pour nommer les conventions de coopération décentralisée pour les lier au droit international. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, les accords entre collectivités territoriales de pays différents empruntent plusieurs dénominations (convention de coopération décentralisée, accord, protocole, charte, déclaration commune...). Mais, force est de noter que ces différentes appellations ne permettent pas de qualifier ces accords de traités.

Ainsi, nous pouvons dire contrairement à MESTRE, que ces accords ne peuvent pas non plus être intégralement soumis au droit international et qualifiés de traités, car les collectivités territoriales ne sont pas des sujets de droit international à l'instar des Etats, et des organisations internationales.

En somme, l'action internationale des collectivités territoriales a bouleversé des modes de fonctionnement bien établis²⁹⁷. Cette action a entraîné la perte du monopole des Etats et des organisations internationales en matière de relations internationales. Est-ce pour autant que les actions des collectivités territoriales dans la sphère internationale doivent être vues comme la manifestation de la politique étrangère de l'Etat ? Autrement dit, est-ce que les collectivités territoriales, personnes morales de droit public interne agissant dans les relations internationales, n'exercent pas des prérogatives appartenant aux Etats eux-mêmes ? Est-ce que les accords de coopération décentralisée des collectivités territoriales doivent être assimilés aux traités ? On répondra ici par la négative, car, malgré cette concurrence dans le domaine international entre le centre (l'Etat) et la périphérie (les collectivités territoriales), l'Etat demeure le seul maître du jeu, l'Etat conserve la prééminence dans la définition et le contenu

²⁹⁶ C. MESTRE, La coopération décentralisée et le droit international, in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, LGDJ, 1995, PP. 61-63.

²⁹⁷ S. COHEN, *Les Etats face aux nouveaux acteurs*, CERI, 2004, 11 p.

de la politique étrangère, car lui seul détient la personnalité juridique internationale. Et toutes les actions internationales des collectivités territoriales doivent respecter de façon stricte, la politique étrangère de l'Etat.

Ces accords ne peuvent pas non plus être assimilés aux traités, car pour qu'il y'ait traité, il faut qu'il y'ait nécessairement comme nous l'avons montré plus haut, un accord de volontés entre sujets de droit international, à savoir les Etats entre eux, les Etats avec des organisations internationales et les organisations internationales entre elles. Or, les collectivités territoriales n'ont pas la qualité de personne juridique internationale. Elles ne sont pas des sujets de droit international, elles ne disposent ni de la personnalité juridique internationale autonome, ni celle dérivée.

CHAPITRE II : LES CONVENTIONS
TRANSNATIONALES ENTRE PERSONNES
PUBLIQUES INFRA-ETATIQUES FRANÇAISES
ET BURKINABE : DES ACTES JURIDIQUES
RELEVANT D'UN SECOND NIVEAU DE
DECENTRALISATION DU DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC

Si l'on admet comme certains auteurs que le droit international public est un droit international décentralisé, est-ce qu'il ne faut pas également épouser l'hypothèse selon laquelle les accords transnationaux pourraient être des accords d'un second niveau de droit international décentralisé ? Ces accords créeraient alors des règles juridiques internationales sur délégation des règles juridiques primaires des Etats, et apparaîtraient comme des normes du droit international public.

C'est une hypothèse d'autant plus vraisemblable, car on admet que des Etats puissent conclure un contrat international qui ne serait pas directement régi par le droit international public, mais par la loi nationale de l'un des Etats partis librement désignés par ces Etats. Et l'on a indiqué que dans cette hypothèse, la loi nationale librement choisie est en quelque sorte un prolongement du droit international public. Parce que si le droit international public n'autorisait pas que ces Etats puissent désigner le droit interne de l'un quelconque des Etats, ce contrat n'aurait aucune autre base juridique, car l'on est en présence de sujets de droit international (Section I).

Les conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé sont ainsi qualifiées temporairement et peuvent être considérées comme des normes de droit international public relevant d'un deuxième niveau de décentralisation du droit international public (Section II).

Section 1 : Le droit international public, un droit décentralisé

Plusieurs auteurs avancent la thèse selon laquelle le droit international public est un droit décentralisé (Paragraphe I). Cela est vérifié notamment à travers les contrats internationaux signés par les Etats, personnes morales de droit public interne titulaires de la personnalité juridique et de la capacité juridique internationale qui ne sont pas des traités, mais des contrats (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les thèses en présence

Hans KELSEN et Georges SCELLE élaborent des systèmes où l'unité de toutes les normes, générales et particulières, est garantie par un élément fondateur, qu'il soit de nature normative ou sociale. Les règles ne flottent plus dans le vide sans lien quelconque les unes avec les autres ; elles sont coordonnées entre elles selon un schéma précis et déterminé. Cette formalisation du droit altère les rapports entre le général et le particulier. Certes, le droit international demeure essentiellement un droit particulier parce que « *les normes communes sont assez limitées en nombre, et souvent peu déterminées dans leur contenu*²⁹⁸ ». Les propos de KELSEN sont similaires puisqu'il avance qu'en raison du degré élevé de décentralisation du droit international, « *les normes du droit dit international général sont inférieures en nombre et en importance par rapport aux normes locales y compris les normes du droit international dit particulier*²⁹⁹ ».

Même pour les auteurs solidaristes comme Georges SCELLE, il n'est nullement problématique de reconnaître l'existence d'« *ordres juridiques internationaux particuliers puisque ceux-ci sont conditionnés, puis absorbés par les ordres juridiques internationaux plus larges (régionalisme international) et ces derniers, à leur tour, dans l'ordre juridique international global du droit des gens*³⁰⁰ ». Cependant, son « *caractère particulariste*³⁰¹ » ne

²⁹⁸ D. ANZILOTTI, Cours de droit international, LGDJ, Paris 1999, P. 90. (Cours de 1929 à la Haye).

²⁹⁹ H. KELSEN, Théorie générale du droit et de l'Etat, LGDJ, Paris, 1997, P. 374.

³⁰⁰ G. SCELLE, Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 46, t. IV, 1993, P. 343.

pose plus de difficulté : non seulement le droit international est complet, mais le potentiel des règles particulières est mis en avant comme source de progrès. Ainsi, le droit particulier l'emporte sur le droit général en vertu du principe de la *lex specialis* et ce, « *sans exception* ³⁰² ». Et comme l'explique Erich KAUFMANN, aucune barrière ne sépare véritablement le droit général et le droit particulier. Le général fait toujours partie du particulier, il est « *sa force normative, son énergie vivante* ³⁰³ ».

En somme, le droit international n'est pas fragmenté. Mais, certains auteurs revendiquent la fragmentation du droit international ³⁰⁴, car c'est seulement si l'on reconnaît l'absence d'un droit universel que l'on peut rendre compte de l'existence de droits régionaux. Cette présentation est très vite écartée par des auteurs comme Louis LE FUR, qui affirme pour sa part que « *la fragmentation ne doit pas exister* ³⁰⁵ ». Par la suite, l'unité du droit international fut de nouveau réaffirmée, d'où la mise en exergue de sa non-fragmentation au travers de sa constitutionnalisation ³⁰⁶.

Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que le droit international public est un système décentralisé dans son application. Ainsi, dans la réalisation du droit international, la souveraineté a pour conséquence qu'aucun Etat n'est obligé de se soumettre à un juge s'il ne l'a pas préalablement accepté. La souveraineté c'est l'égalité, et un Etat ne peut imposer à un autre le recours au juge. C'est pourquoi l'intervention de ce dernier est facultative. L'accord peut être signé avant l'existence du différend, par l'introduction d'une clause au traité. Ce type de clause s'est beaucoup développé, notamment dans les traités multilatéraux. Le conseil adopte les accords sauf s'il existe un consensus pour les rejeter. De plus en plus de juridictions sont soumises à l'appréciation des parties. Il existe toutefois des domaines où la saisine d'une juridiction internationale n'est pas prévue. On constate alors que le système du droit international est de moins en moins décentralisé.

³⁰¹ J. L. BRIERLY, Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 58, t ; IV, 1936, P. 16.

³⁰² A. CAVAGLIERI, Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 26, t. I, 1929, P. 330.

³⁰³ E. KAUFMANN, Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 54, t. IV, 1935, P. 314.

³⁰⁴ K. STRUPP, Eléments du droit international public universel, européen et américain, Paris Rousseau, 1927, P. 21.

³⁰⁵ L. LE FUR, Précis de droit international public, 2^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1933, P. 303.

³⁰⁶ R. REDSLOD, Les principes du droit des gens moderne, Paris, Rousseau, 1937, P. 19.

Paragraphe II : La nature du contrat international

Les contrats d'Etat comme nous l'avons déjà précisé ne sont pas des traités. Ce sont souvent des contrats conclus entre une société multinationale et un Etat. Plusieurs décisions de justice sont allées dans le sens de l'internationalité de ces contrats, en ce sens qu'ils seraient rattachés directement à l'ordre juridique international. C'est le cas de la sentence du 19 janvier 1977 dans l'affaire Texaco Calasiatic contre le gouvernement libyen, qui portait sur des vagues de nationalisation avec arbitrage sur le droit de l'Etat libyen, et sur le droit à réparation des entreprises pétrolières et leurs concessions. L'arbitre unique, René Jean DUPUIS a considéré que ces contrats se rattachaient directement à l'ordre juridique international, et non à l'ordre juridique interne de la Libye. Les contrats de concession litigieuse sont dans le domaine international. Il fallait trouver une solution qui permette d'assurer la stabilité des relations contractuelles entre les pays riches et les pays en voie de développement. L'état ne peut pas modifier le contrat en modifiant sa loi, d'où une stipulation de soumission au droit local et au droit international, qui lui, assure la stabilité. Ce n'est pas un traité, mais un accord international.

Aujourd'hui, cette thèse est abandonnée par les arbitres internationaux. Ils font rentrer les contrats d'Etat dans la catégorie des contrats de commerce, qui puisent leur validité dans l'ordre juridique national le plus souvent de l'Etat d'accueil. Le contrat est donc dans cette conception un accord de droit interne. Cela n'empêche pas les cocontractants de renvoyer à certaines règles de droit international. Dans ces contrats, on trouve souvent une clause compromissoire qui renvoie à un arbitrage international. Il y a de ce fait, une forme d'internationalisation des contrats, mais ces derniers restent des contrats de droit interne rattachés à l'ordre juridique de l'Etat contractant.

Ainsi, si les traités sont des accords internationaux, les accords entre Etats et sociétés multinationales sont de droit interne, et ce, malgré leur connotation internationale. Ils relèvent des juridictions internes, ce sont des contrats. Une analogie peut également être faite avec les accords conclus entre deux Etats. En effet, en ce qui concerne par exemple la vente d'un bien public à un Etat étranger, il faut relever que cet accord n'est pas nécessairement un traité, mais peut seulement être un contrat. Si l'accord est subordonné au droit d'un des Etats partis, alors ce n'est pas un traité. Il faut donc se référer aux termes de chacun des accords, pour voir à quel droit les parties ont voulu soumettre leur accord.

Section 2 : Les accords transnationaux relèvent d'un deuxième niveau de décentralisation du droit international public

Le droit international public comme nous venons de le voir, est un droit international décentralisé. Dans ce cas, l'on pourrait aussi considérer que les accords transnationaux des collectivités territoriales relèvent d'un second niveau de décentralisation du droit international public (Paragraphe I). Ces accords créeraient alors des règles juridiques internationales sur délégation des règles juridiques primaires des Etats, et apparaîtraient comme des normes du droit international public (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'hypothèse en présence

Le droit international est un droit décentralisé. Et si nous partons du fait comme certains auteurs l'affirment, que le droit international est un droit décentralisé, nous pouvons avancer l'hypothèse selon laquelle les collectivités territoriales, personnes morales de droit public interne, et entités de niveau secondaire dans le droit interne après les Etats, qui eux constituent le premier niveau de cette décentralisation du droit international, alors, les accords transnationaux des collectivités territoriales peuvent être considérées comme relevant d'un second niveau du droit international public. En effet, les Etats à l'instar des collectivités territoriales, sont des personnes morales de droit public interne, ils constituent le niveau central de l'organisation interne du pays. Les collectivités territoriales quant à elles, sont des démembrements de l'Etat, elles sont des entités décentralisées de l'Etat, dans l'ordre interne, elles viennent en second après les Etats en tant que personnes morales du droit public interne.

Ainsi, si les accords des Etats sont des accords relevant d'un premier niveau de décentralisation du droit international public, alors, les conventions des collectivités territoriales peuvent être envisagées comme relevant d'un second niveau de décentralisation du droit international public. C'est une hypothèse d'autant plus vraisemblable, car on admet que des Etats puissent conclure un contrat international qui ne serait pas directement régi par le

droit international public, mais par la loi nationale de l'un des Etats partis librement désignée par ces Etats. Et l'on a indiqué dans cette hypothèse que la loi nationale librement choisie est en quelque sorte, un prolongement du droit international public. Ainsi, les conventions transnationales des collectivités publiques françaises et africaines, même si elles ont une dimension internationale, transnationale, elles sont régies par le droit interne. Certes, ces conventions peuvent être appréhendées comme relevant d'un second niveau de décentralisation du droit international public, mais ne sont en aucun cas régies par les règles du droit international public, comme c'est le cas dans les relations entre Etats souverains, entre Etats et organisations internationales et entre organisations internationales.

Une analogie pourrait être faite ici avec le contrat international, qui présente lui aussi une dimension internationale, mais n'est pas régie par le droit international public. Le contrat international est régi par le droit international privé, et malgré le fait que les accords des collectivités territoriales visent l'intérêt général, ils pourraient également être soumis au droit international privé. Cela serait d'autant plus intéressant dans la mesure où, les collectivités publiques ne spécifient pas toujours dans leur convention le droit applicable, et la juridiction compétente en cas de litige. D'où la nécessité de faire coexister l'ensemble de toutes ces règles, afin de trouver la parfaite combinaison.

Paragraphe II : La référence au droit international public dans l'élaboration des clauses conventionnelles

Il n'y a pas de demi-mesure en droit international public. Cela implique que, soit les accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et africaines sont des traités, régis donc par le droit international public, ou soit, qu'ils ne le sont pas, auquel cas, ils sont des contrats et sont alors soumis au droit interne des Etats. Nous optons ainsi pour la deuxième solution. Dans ce cas, l'hypothèse selon laquelle les accords transnationaux relèveraient d'un second niveau de décentralisation du droit international public devra être relativisée en ce sens que les entités signataires de ces accords ne sont pas les Etats ni les organisations internationales titulaires de la personnalité juridique internationale, mais les collectivités territoriales, personnes morales de droit public interne, dépourvues de la personnalité juridique internationale. Certes, ces accords, en fonction de leur spécificité, c'est-à-dire qu'ils dépassent le cadre interne des Etats

en mettant en présence des personnes morales de droit public interne relevant d'Etats distincts, d'où le caractère non plus seulement interne de ces relations, mais transnationales. On est alors tenté de les rattacher au droit international public, mais le droit international public est un droit régissant les relations entre Etats, entre Etats et organisations internationales, et entre organisations internationales. Or, les collectivités territoriales ne sont ni les Etats, ni les organisations internationales, elles sont seulement des entités secondaires des Etats, investies d'une mission de service public dans l'ordre interne.

Aussi, même si nous envisageons la faisabilité de la première hypothèse, c'est-à-dire que les conventions transnationales pourraient être régies par le droit international public, l'insertion en droit interne de dispositions issues de ces conventions transnationales peut poser d'énormes difficultés relatives notamment à la hiérarchie des normes structurant les systèmes juridiques des Etats. En effet, dans les Etats comme la France et le Burkina Faso, la constitution autorise le traité à produire des effets dans l'ordre juridique interne en le plaçant au-dessus des lois. Dans ce cas, les conventions transnationales seraient alors supérieures à la loi, ce qui pourrait entraîner une désorganisation du système juridique des Etats.

Cependant, même si les accords transnationaux des collectivités territoriales françaises et africaines ne sont pas des traités, ils peuvent faire l'objet de dispositions issues d'un traité. Mais cette pratique n'est pas très répandue, car il n'est pas obligatoire ni même nécessaire pour les collectivités territoriales de rentrer en relation de coopération avec leurs homologues étrangers après la signature d'un traité entre les deux Etats respectifs dont elles relèvent. En d'autres termes, les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions de coopération décentralisée avec d'autres collectivités étrangères sans qu'il existe au préalable un traité de coopération entre leurs Etats, les autorisant à conclure entre elles des conventions transnationales. Quand il arrive des situations où des traités autorisent expressément les collectivités publiques à conclure des conventions de coopération décentralisée avec d'autres collectivités, ces traités ne règlent pas par la même occasion les problèmes posés par cette forme de coopération, notamment les problèmes relatifs au droit applicable, au régime juridique de la convention³⁰⁷.

³⁰⁷ Surtout en matière de coopération transfrontière. C'est le cas par exemple de la convention de coopération décentralisée entre la France et le Cameroun qui ne règle pas les problèmes liés au droit applicable ni au régime juridique des conventions de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et camerounaises. Mais nous remarquons le plus souvent que c'est dans les relations de coopération transfrontalières

Conclusion du titre II

Les conventions transnationales des collectivités territoriales françaises et burkinabé en matière de coopération décentralisée ne peuvent pas être assimilées aux contrats d'Etat, puisque les contrats d'Etat font intervenir deux parties qui sont constituées d'une part par l'Etat, entité souveraine, personne morale de droit public interne et international, et d'autre part, par la firme multinationale, personne morale de droit privé. Or, dans le cas des conventions transnationales conclues entre collectivités publiques, ni l'Etat, ni les personnes privées n'interviennent dans la conclusion de l'accord, ce sont les collectivités territoriales, les établissements publics qui contractent avec leurs homologues étrangers des conventions de coopération décentralisée. Aucun de ces sujets ne dispose de la personnalité juridique internationale. Ces entités ne sont ni des Etats, ni des personnes privées comme c'est le cas dans les contrats d'Etat, ce sont des personnes morales de droit public interne. Ces conventions entre collectivités territoriales françaises et burkinabé ne peuvent pas non plus être assimilées aux traités, car les collectivités territoriales ne disposent ni de la personnalité juridique autonome, ni de la personnalité juridique dérivée.

Par ailleurs, les accords transnationaux entre collectivités publiques en matière de coopération décentralisée peuvent être considérés comme relevant d'un second niveau de décentralisation du droit international public, qui lui est considéré comme un droit décentralisé. Car on admet que des Etats puissent conclure un contrat international qui ne serait pas directement régi par le droit international public, mais par la loi nationale de l'un des Etats partis librement désignée par ces Etats. Cette analogie pourrait être faite avec les accords conclus entre collectivités publiques relevant d'Etats distincts, mais cela ne veut pas dire que ces accords sont régis par le droit international public.

que ces problèmes sont parfois réglés (Traité entre la France et l'Allemagne par exemple, JO, 22 juin 1994, P. 8968).

Conclusion de la première partie

Les accords transnationaux entre collectivités territoriales françaises et africaines et en particulier françaises et burkinabé se sont développés au départ sans cadre juridique précis, notamment à travers les relations de jumelage. Par la suite, des fondements juridiques internes et internationaux concrets ont conduit les collectivités publiques à agir en toute légalité sur la scène internationale. Se posait alors la question de savoir si ces entités bénéficient de la capacité et de la personnalité juridique internationale pour agir à l'international d'une part, et d'autre part si, leurs accords étaient des traités ? Cette question fut très vite réglée, car, seuls les actes des Etats et des organisations internationales, personnes juridiques internationales sont considérés comme des traités. Les accords de coopération décentralisée des collectivités publiques ne sont pas des traités, mais bien des contrats de droit public interne, ce sont des contrats administratifs.

Nous remarquons par ailleurs que le droit international public n'est plus un droit de juxtaposition de l'activité des Etats, mais un droit de coordination entre Etats qui règlemente un nombre de plus en plus croissant d'activités humaines, qui elles-mêmes ont tendance de plus en plus à ignorer les frontières.

DEUXIEME PARTIE

**LE REGIME JURIDIQUE DES
ACCORDS TRANSNATIONAUX
CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES
PUBLIQUES FRANCAISES ET
BURKINABE**

La détermination du régime juridique applicable aux conventions décentralisées entre collectivités territoriales françaises et burkinabé, est rendue complexe par l'élément d'extranéité qui les caractérise et par le fait qu'elles lient des entités publiques, à savoir les collectivités territoriales, personnes morales de droit public interne. Ainsi, l'exécution des conventions de coopération décentralisée peut mettre en concurrence le droit public interne de chacune des parties, notamment lorsqu'un litige survient.

La particularité de la compétence internationale des collectivités territoriales réside donc dans le fait que l'action publique se déroule à l'extérieur des frontières nationales. Les collectivités territoriales françaises qui établissent le lien juridique avec les collectivités territoriales burkinabé sont les homologues étrangers, et inversement. Autrement dit, ce qu'il faut relever ici, c'est que la formalisation de la rencontre de volonté des personnes publiques locales françaises et burkinabé, qui ne sont pas des démembrements d'un seul et même Etat, permet à plusieurs ordres juridiques en l'occurrence l'ordre juridique français et celui burkinabé de se mettre en rapport.

Le Conseil d'Etat dans un avis du 25 octobre 1994 déclarait que le régime juridique est défini « au cas par cas par les conventions elles-mêmes³⁰⁸ ». Mais cette liberté de choix du régime juridique applicable aux conventions de coopération décentralisée fait nécessairement référence au droit international privé.

La loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Un traité ou un accord intergouvernemental peut toutefois prévoir explicitement ce point, et dans ce cas il s'applique de plein droit, les règles de compétence juridictionnelle étant d'ordre public. En l'absence de telles dispositions, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître. Les dispositions conventionnelles prévoyant une tentative de règlement amiable des conflits sont licites, dès lors qu'elles ne privent pas définitivement les parties d'un recours juridictionnel effectif si besoin est. Les collectivités territoriales ont intérêt à s'informer sur le dispositif juridictionnel existant dans le pays concerné et peuvent à cet égard se renseigner auprès de l'ambassade de France.

³⁰⁸ CE, Rapport public n°46, La documentation française, 1995, PP. 379-381.

Dans cette seconde et dernière partie, il s'agira de déterminer le régime juridique applicable aux conventions de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et celles africaines, et en particulier celles du Burkina Faso.

Nous avons montré dans la première partie, titre II de notre analyse que les conventions transnationales entre personnes publiques françaises et africaines ne relevaient pas du droit international public. Les personnes publiques infra-étatiques ne bénéficient pas d'une personnalité juridique internationale conférée par l'ordre juridique international lui-même, ou par les Etats eux-mêmes que ce soit dans le cadre présent de la France et du Burkina qui sont des Etats unitaires, ou dans le cadre d'Etats fédéraux, pour leur permettre de signer des traités, et de se mettre sous le régime du droit international. Ce qui implique que le régime juridique applicable à ces conventions ne sera pas le droit international public.

De ce fait, peut-on par exemple affirmer que l'on est en présence de contrats internationaux de droit privé? On pourrait effectivement assimiler ces accords transnationaux aux contrats classiques entre sujets de droit privé. Mais compte tenu de l'objet de ces accords qui est la réalisation d'intérêt général et non pas la simple réalisation d'une opération marchande, on ne peut pas les assimiler aux contrats internationaux de droit international privé. La réponse est par conséquent non, puisque les accords transnationaux ne sont pas conclus par des personnes privées (individus, personnes physiques ou personnes morales de droit privé), mais par des personnes morales de droit public interne détentrices de la puissance publique, et qui ont pour principal objectif la réalisation de l'intérêt général.

Les contrats de droit international privé sont portés à la connaissance d'arbitres internationaux en cas de litiges. Pourrait-on envisager de soumettre aussi ces accords transnationaux à ce type d'arbitrage en cas de litige? A priori non, car au regard du droit interne de chacun des Etats d'appartenance de ces différentes parties au contrat, ces actes sont des actes publics de droit interne. Or le principe est que les acteurs de droit public échappent à l'arbitrage, d'où la nécessité de faire coexister les catégories de normes juridiques (droit international privé et accords de droit interne).

Enfin, est-ce que l'on est en présence de contrats administratifs? A priori, oui, puisque ces accords relèvent du champ des ordres internes. Mais le fait que ces conventions mettent en présence des personnes publiques infra-étatiques de pays différents agissant dans des domaines

extérieurs au cadre national, l'on est tenté de les assimiler aux actes des relations internationales.

Alors, quelle qualification juridique peut-on attribuer à ces conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé ? A l'analyse, nous devons sans doute rechercher cette qualification dans la combinaison entre le droit administratif et le droit international privé. Comment combiner alors ces deux systèmes de normes ?

Il s'agira dans le titre I de mettre en exergue le fait que ces conventions de coopération décentralisée sont régies par les normes de droit public interne, et dans le titre II de mettre en évidence le fait que ces conventions peuvent être régies par le droit international privé.

TITRE I : LES ACCORDS

TRANSNATIONAUX ET LES NORMES DE

DROIT PUBLIC

Les conventions de coopération décentralisée relèvent des ordres juridiques internes. Ce sont les ordres juridiques internes qui sont compétents en la matière. Ce qui implique que les accords transnationaux entre collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée sont des contrats. Les collectivités territoriales des Etats unitaires et les Etats fédérés de l'Etat fédéral ne peuvent conclure que des conventions de droit interne.

A ce titre, WOEHLING en se référant à la coopération transfrontalière affirme que : « *Le droit international public ne régit pas les différentes formes de relations transfrontalières infra-étatiques. Cela ne signifie pas pour autant qu'il les prohibe, ou qu'il les exclut : cela veut dire seulement que ces relations se déroulent en dehors de son champ d'application. Cette situation est d'ailleurs logique : le droit international étant dans son acception classique un droit interétatique, il reste étranger à des modes de relations infra-étatiques*³⁰⁹ ».

Dans le même sens, à l'occasion du symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière du 29 au 31 août 1987 à Jaca, en Espagne, il a été affirmé que ces accords « *n'empiètent pas sur les compétences de l'Etat en matière de relations internationales dans la mesure où ils ne se situent pas au niveau du droit international ni ne sont directement règlementés par celui-ci. Il s'agit en effet de relations et d'actes qui, soit sont dépourvus d'effet juridique obligatoire (tel le cas des déclarations d'intention), soit établissant des obligations régies par un ou plusieurs droits internes*³¹⁰ ». Ces raisonnements peuvent être étendus à la coopération transfrontière entre les collectivités territoriales françaises et burkinabé.

³⁰⁹ J.-M. WOEHLING, Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional, OCDE, 10 octobre 1977, P. 9.

³¹⁰ Déclaration sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière, symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière du 29 au 31 août 1987 à Jaca, en Espagne, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988, n° 1-2.

A la lumière de ce qui suit, dans un chapitre premier, il sera question de montrer la soumission des conventions transnationales des collectivités territoriales françaises et burkinabé au droit interne des Etats. Puis, à travers un second chapitre, il s'agira de mettre en évidence la survenance de conflits de lois que ces conventions de coopération décentralisée font naître en raison de leur particularité.

CHAPITRE I : LA SOUMISSION DES

CONVENTIONS DE COOPERATION

DECENTRALISEE AU DROIT PUBLIC

Tout permet de penser que la nature juridique des conventions entre collectivités territoriales relèverait du droit interne. La question de savoir si les conventions de coopération décentralisée relèvent du droit international public ou du droit interne ne semble plus se poser puisque les collectivités territoriales ne sont pas des sujets du droit international et leurs conventions ne sont pas des traités de droit international. Par conséquent, les conventions de coopération décentralisée ne sont pas régies par le droit international public.

LUBAC dans sa thèse « Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales³¹¹ », en se basant d'une part, sur l'hypothèse de la coopération sous l'impulsion étatique étudie les relations entre collectivités territoriales mises en œuvre sous le régime des accords interétatiques de Rome, Bayonne, Karlsruhe et franco-belge. Ces traités explicitent les règles posées par la convention de Madrid et le protocole additionnel. En effet, les traités internationaux de Rome, Bayonne et Karlsruhe prévoient respectivement aux articles 6³¹², 4³¹³ et 4³¹⁴ que les conventions entre collectivités territoriales définissent le droit applicable auxdits accords et que ce droit est celui de l'une des parties contractantes. Cette règle se retrouve dans le projet franco-belge à l'article 4³¹⁵. Ainsi, il

³¹¹ J.-C. LUBAC, Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Th. Sous la dir. De J.-A. MAZERES, Université de Toulouse 1, 2005, P. 211.

³¹² Voir traité de Rome : « Article 6(...) Les accords qui sont conclus entre les collectivités territoriales doivent définir le droit applicable auxdits accords. Ce droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'État dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales ».

³¹³ Voir traité de Bayonne : « Article 4 (...) Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des parties contractantes ».

³¹⁴ Voir traité de Karlsruhe : « article 4 (...) Les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties ».

³¹⁵ Voir projet de traité franco-belge « article 4 (...) « La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent Accord ».

affirme qu'« à ce stade, ces analyses permettent de conclure que la mise en œuvre des conventions internationales sous l'impulsion étatique s'effectue dans le droit interne, et que ces conventions doivent prévoir le droit interne applicable. De plus, ces conventions sont soumises au droit commun du contrôle de légalité³¹⁶ prévu à l'article L1115-1 alinéa 2 du CGCT et les parties aux contrats ne sont pas des sujets de droit international. Dès lors, les contrats internationaux qui possèdent toutes les caractéristiques des contrats de droit interne relèvent par déduction du droit interne. Ils sont qualifiés au regard du droit français en général de contrat administratif, mais ils peuvent aussi prendre la forme en théorie de contrat de droit privé ».

Et d'autre part, il ajoute que « dans le cadre de la coopération sous l'impulsion des collectivités territoriales, les conventions et les structures internationales sont régies par les articles L1115-1 et suivants de Code général des collectivités territoriales. Ces articles ne prévoient pas spécifiquement la nature juridique des conventions internationales, mais la lecture du code laisse présumer une nature juridique de droit interne ».

Cette présomption est confortée par les analyses doctrinales, les circulaires et l'avis du Conseil d'État en la matière. Ainsi, Christian AUTEXIER précise que l'article L1115-1 permettrait implicitement aux collectivités territoriales de placer les conventions de coopération sous l'empire du droit français ou du droit étranger³¹⁷. Cette situation serait similaire à celle de la coopération sous l'impulsion étatique et permettrait de penser que les conventions de coopération seraient de droit interne.

Cela est confirmé dans un avis du Conseil d'État en date du 28 septembre 1994 qui précise que le régime applicable aux conventions est déterminé au cas par cas en fonction des conventions internationales et que ces conventions ne constituent pas des engagements internationaux³¹⁸. Enfin, la circulaire du 20 avril 2001 aborde les conventions internationales au regard du droit interne et du contrôle classique des actes administratifs³¹⁹.

³¹⁶ Ch. AUTEXIER, *La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale*, dans RFDA 9 (3) mai-juin 1993, p 417.

³¹⁷ Ch. AUTEXIER, *L'action extérieure des collectivités locales françaises dans le cadre européen*, Dalloz, 1996, 4408, P.42.

³¹⁸ « Le régime juridique applicable aux conventions conclues, par application du I de l'article 131 de la loi du 6 février 1992 susvisée, entre des collectivités territoriales et leurs groupements, d'une part, et des collectivités

Dans des Etats unitaires comme la France et le Burkina Faso, la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté totale pour les collectivités territoriales. Ces dernières restent soumises au contrôle exercé par les autorités étatiques. Autrement dit, les conventions transnationales entre collectivités territoriales françaises et burkinabé en matière de coopération décentralisée sont donc soumises au droit public. En effet, ces conventions sont soumises aux exigences du contrôle de légalité. En France, ce principe du contrôle de légalité des actes administratifs est clairement énoncé à l'article 72 al. 6 de la constitution de 1958³²⁰.

Le régime juridique applicable aux conventions de coopération décentralisée des collectivités territoriales étant le droit interne, il est essentiel de montrer les différents rapports qui existent entre la convention de coopération décentralisée et les tiers dans un premier temps (Section 1), puis ceux existant entre la convention de coopération décentralisée et les parties au contrat (Section 2).

territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, est défini, cas par cas, par les conventions elles-mêmes. Ces conventions, qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution, ne sauraient déroger aux règles de légalité interne. Il appartient au délégué du Gouvernement, compétent en vertu du 3e alinéa de l'article 72 de la Constitution, de veiller, en utilisant les pouvoirs que lui confèrent les lois du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 susvisées, au respect de ces règles, et notamment de celles qui organisent le contrôle sur les collectivités territoriales, tant dans les conventions elles-mêmes que dans les mesures prises pour leur application ; il lui revient en particulier de vérifier que les collectivités territoriales et leurs groupements respectent les limites de leurs compétences et les engagements internationaux de la France expressément mentionnés par l'article 131 précité. », Avis du Conseil d'État, section de l'intérieur, n°356 560-28 septembre 1994, dans études et documents du Conseil d'État, Rapport public de 1994, n°46, la documentation française, p. 379.

³¹⁹ Voir circulaire du 20 avril 2001 relative à « *La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* ».

³²⁰ Aux termes de l'art. 72 al. 6, : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Section 1 : La convention de coopération décentralisée et les tiers

Les conventions de coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et burkinabé sont régies par le droit public interne. A ce titre, ces conventions mettent en présence d'une part, les usagers du service public, qui peuvent procéder au contrôle de la légalité des actes détachables de ces conventions (Paragraphe I), puis, d'autre part l'intervention du représentant de l'Etat pour le contrôle de légalité de ces actes (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le contrôle des conventions de coopération décentralisée par les administrés

Les actes détachables des conventions de coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et burkinabé peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par les usagers du service public (A). Ces actes peuvent également être annulés à l'occasion d'un recours en annulation par les administrés de ces deux Etats (B).

A) Le recours pour excès de pouvoir des actes détachables de la convention

Le recours pour excès de pouvoir repose obligatoirement sur des moyens de légalité. Concernant le recours pour excès de pouvoir, il convient de rappeler deux principes. D'abord, le principe selon lequel le contrat administratif ne peut pas faire l'objet de recours pour excès de pouvoir. Cependant, dans le cadre de la décentralisation au Sénégal, il est prévu qu'un contrat puisse être déféré par le représentant de l'Etat, en annulation devant la chambre administrative de la Cour suprême³²¹.

³²¹ CE du Sénégal, 29 juillet 1998, Gouverneur de Tambacounda contre conseil régional de de Tambacounda, Bulletin N°2, P. 12.

Ensuite, le principe selon lequel le contrat administratif ne peut pas servir de fondement à un recours pour excès de pouvoir contre un acte pour violation de ce contrat. Mais il est cependant possible d'invoquer à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir l'illégalité d'un contrat. La jurisprudence française a admis le recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables du contrat³²². Cette solution a été reprise par le Code des Obligations de l'Administration (COA) au Sénégal en son article 140³²³.

Ainsi, en premier lieu, la jurisprudence situe le plus souvent l'acte détachable du contrat dans le cadre de l'exécution et de la fin des contrats administratifs. En second lieu, le recours pour excès de pouvoir contre les actes détachables des contrats est le plus souvent ouvert au profit des tiers, qui ne disposent pas de moyens devant le juge du contrat, contrairement aux parties au contrat³²⁴.

Parallèlement au contrôle de légalité du représentant de l'Etat, et dans le même délai de deux mois, il arrive que le recours pour excès de pouvoir soit formé par les administrés présentant un intérêt à agir, dans le but d'obtenir l'annulation de la convention ou de la délibération qui l'a approuvée.

B) L'annulation des actes détachables de la convention

Pour qu'un acte détachable d'un contrat puisse être annulé, deux cas de figure se présentent. D'abord, il faut que l'acte lui-même soit entaché de vice propre. C'est le cas par exemple en cas de l'incompétence d'une collectivité lors de la conclusion de la convention de coopération

³²² CE, Arrêt Martin, 4 août 1905, GAJA, N° 16.

³²³ Le COA donne une définition plus restrictive de la notion d'actes détachables en procédant à une énumération : il s'agit de l'autorisation de contracter, de la décision de contracter ou de ne pas contracter, de l'opération d'adjudication, de l'approbation du contrat, de l'acte de conclusion du contrat ou le refus de conclure. Le juge sénégalais en a fait application à travers la l'arrêt du CE, El Hadj Diop et Jack Henderson, 27 avril 2000, Bulletin n° 2, P. 16

³²⁴ CE, 24 avril 1964, Société anonyme de livraison industrielle et commerciale SALIC, Rec. 239, AJDA, 1964, P. 308.

décentralisée. Ensuite, l'acte peut être annulé en raison de l'illégalité que présente la convention elle-même.

Ainsi, il arrive des cas où l'acte détachable est invalidé alors même qu'il n'est entaché d'aucune illégalité. Il s'agit notamment du cas des conventions de coopération décentralisée conclues entre collectivités territoriales en matière d'aide au développement. C'est le cas présent des conventions de coopération décentralisée entre collectivités territoriales françaises et burkinabé, où la question de l'intérêt local pour la population française de ces actes se pose. L'altruisme de la collectivité française à l'égard de la collectivité burkinabé est très souvent mal compris. Et dans ce cas, il semblerait que la collectivité agit en dehors de sa sphère de compétence, d'où la possibilité pour un administré de demander l'annulation de l'acte détachable de la convention pour illégalité par un recours pour excès de pouvoir. Il pourra s'attaquer à l'acte de conclusion de la convention ou à la délibération.

Lorsqu'un acte détachable du contrat est annulé, le contrat lui-même subsiste, mais il connaît à partir de cet instant, une vie précaire. En effet, les parties peuvent à partir de ce moment, demander au juge du contrat, son annulation.

Paragraphe II : Le contrôle des conventions de coopération par le représentant de l'Etat

En France, on est passé du régime de la tutelle au contrôle administratif avec les lois sur la décentralisation en 1982. Avant cette loi, le contrôle des actes des collectivités territoriales était un régime de tutelle à priori en ce qu'il permettait au représentant de l'Etat d'annuler ces actes, principalement ceux des communes. Il existait ainsi, une approbation préalable. C'est la loi du 2 mars 1982 qui a procédé à la suppression de la tutelle administrative et financière. En sus de cette loi, la loi du 22 juillet 1982 a eu pour objet de compléter et de préciser les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des collectivités territoriales. Ces actes ne deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'Etat.

Le contrôle de légalité interne et externe de la convention et de ses éventuelles modifications est effectué a posteriori par le représentant de l'Etat. Celui-ci doit veiller notamment à ce que le contenu de la convention ne contienne que des dispositions relevant de la compétence de la collectivité territoriale signataire, et qu'elle ne comporte pas de dispositions qui pourraient lier d'autres collectivités territoriales non signataires ou l'Etat³²⁵. Le signataire français doit être préalablement autorisé à conclure la convention par une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement concernée³²⁶.

Le contrôle de légalité des conventions de coopération décentralisée des collectivités territoriales est assuré par le représentant de l'Etat en la personne du préfet. Ces actes pour être exécutoire, doivent lui être transmis, et doivent également être publiés (A). Le contrôle de légalité est à posteriori en France à travers le déféré préfectoral (B), tandis que ce contrôle est à priori au Burkina Faso, notamment à travers la tutelle de l'Etat (C).

A) La transmission et la publication des actes

L'article L 1115-1 du CGCT, prévoit que les conventions de coopération décentralisée doivent être transmises au préfet selon les règles de droit commun du contrôle de légalité³²⁷. La circulaire du 20 avril 2001 quant à elle, rappelle les règles concernant la transmission et la publication des conventions. En effet, aux termes de la circulaire de 2001, la transmission est

³²⁵ Par exemple en indiquant des montants de subvention, des modalités de participation ou des exonérations de taxes ou de charges qui ne relèvent pas du pouvoir de décision de la collectivité territoriale, ceci même si elle peut y prétendre.

³²⁶ En application des articles L 122-19 du code des communes pour les communes, article 25 de la loi du 2 mars 1982 pour les départements, article 11 alinéa C de la loi du 5 juillet 1972 pour les régions, article L 163-13-1 pour les syndicats de communes, article L 164-8 pour les districts, article L 165-34 pour les communautés urbaines, article L 167-5 pour les communauté de communes et article L 168-6 pour les communautés de villes.

³²⁷ Article L 1115-1 du CGCT : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L 2131-1 et L2131-2. Les dispositions de l'article L 2131-6 sont applicables à ces conventions ».

l'une des formalités rendant exécutoire la convention. La convention doit être transmise par courrier au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité. Elle doit être signée par l'ensemble des parties contractantes.

Lorsqu'une convention est conclue par plusieurs collectivités territoriales françaises situées dans le même département, le caractère exécutoire de l'acte est subordonné à sa transmission à l'autorité préfectorale. Lorsqu'elle est conclue par des collectivités territoriales françaises situées dans des départements ou des régions différentes, le caractère exécutoire ne sera acquis qu'après la transmission au dernier préfet concerné, chaque collectivité transmettant l'acte à la sous-préfecture, la préfecture de département ou la préfecture de région dont elle dépend et le publiant. En ce qui concerne les groupements de collectivités territoriales français, la transmission doit être faite au préfet du département où est situé le siège. Les avenants aux conventions sont également soumis aux mêmes règles.

La publication est l'autre exigence fondant le caractère exécutoire de la convention. Elle s'opère dans les conditions de droit commun, par affichage et publication au recueil des actes administratifs, conformément à l'article L 2131-1 du CGCT. L'attention est accordée sur le fait que la publication de la délibération autorisant la passation de la convention n'est pas suffisante pour conférer à celle-ci un caractère exécutoire. La loi a entendu soumettre la convention elle-même aux règles de transmission et de publicité. L'article L1112-1 du code général des collectivités territoriales soumet toutes les conventions, y compris celles portant sur le domaine privé des collectivités territoriales ou de leurs groupements, aux règles de transmission et de publication dans les conditions de droit commun. L'exemplaire signé, transmis et publié, doit être rédigé en français.

Au Burkina Faso, le contrôle de légalité des instruments de la coopération passe nécessairement aussi par les phases de transmission et de publication. Ainsi, en application de l'article 55 de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant CGCT, l'article 61 du décret n° 2009-645 PRES/PM/MATD/MEF portant modalités de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de jumelage précise que : *« la délibération du conseil de la collectivité territoriale ou de la communauté de communes autorisant le jumelage ainsi que la convention de coopération signée par l'ensemble des parties contractantes et approuvée par le conseil de la collectivité territoriale doivent être obligatoirement transmises au ministre en charge des collectivités territoriales dans les dix (10) jours de leur établissement pour contrôle de légalité. Elles doivent en outre être publiées après approbation par la tutelle ».*

B) Le déféré préfectoral en France

Le déféré préfectoral en matière de coopération décentralisée peut s'exercer à l'égard des actes unilatéraux, mais aussi à l'égard des contrats. Compte tenu du fait que c'est la relation conventionnelle qui nous intéresse le plus ici, nous nous baserons essentiellement sur le déféré préfectoral des conventions transnationales entre collectivités territoriales. Ainsi, le déféré préfectoral a été étendu aux contrats administratifs.

Les conventions de coopération décentralisée, ainsi que le ou les avenants qui les modifient, sont soumis au contrôle de légalité du préfet, en application du deuxième alinéa de l'article L 1112-1 et de l'article L 2131-6 du CGCT. Le contrôle du préfet a été étendu par la loi du 2 février 2007 aux départements et régions alors que l'ancien article du CGCT ne visait que les communes. Il est important de noter qu'avant la loi du 2 février 2007, la notion d'intérêt local était appréciée au cas par cas, et il existait toujours un risque de déféré préfectoral, notamment au motif qu'une opération présenterait un intérêt essentiellement humanitaire. Mais malgré l'avènement de cette loi, le déféré préfectoral n'a pas disparu.

Dans le cadre du contrôle de légalité, les conventions pourront être déférées par le préfet au juge administratif dans les conditions de droit commun prévues à l'article 3 de la loi du 2 mars 1982, dans les deux mois à compter de la transmission. Ainsi, dans le cas de la coopération décentralisée des collectivités territoriales franco-burkinabé, le juge administratif peut à la demande du préfet annuler la convention pour cause d'absence d'intérêt local. Cependant, le préfet a l'obligation d'informer la collectivité territoriale de son intention de saisir le tribunal et de lui communiquer toutes les précisions utiles sur les illégalités qu'il a constatées.

Cette procédure vise à préconiser le dialogue préalable entre la collectivité territoriale et le préfet afin d'éviter les recours. Une demande de suspension peut également être formulée par le préfet, cette voie restant comme dans les autres matières soumises au contrôle de légalité, de caractère exceptionnel.

A ce jour, malgré le nombre croissant de collectivités territoriales françaises engagées dans les relations de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales burkinabé, en pratique, le déféré préfectoral reste quasi inexistant.

C) La tutelle au Burkina Faso

Au Burkina Faso, aux termes de l'article 53 du CGCT, l'Etat a un droit de regard sur les actes des collectivités territoriales par le biais de la tutelle, du contrôle administratif et juridictionnel. En effet, les actes et les délibérations des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle constituée par le ministre en charge des collectivités territoriales et par celui en charge des finances³²⁸.

Aux termes de l'article 55 du CGCT, « *les actes et les délibérations des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité exercé par l'autorité de tutelle* ». Les actes et délibérations des collectivités territoriales à caractère financier ou ayant une incidence financière sont soumis à un contrôle à priori. En d'autres termes, ces actes sont soumis à approbation et autorisation préalable. Le délai d'approbation ou d'autorisation préalable fixé par le CGCT est de quarante-cinq jours maximum à compter de la date de dépôt auprès de l'autorité de tutelle. Une fois ce délai passé, l'approbation ou l'autorisation préalable est réputée acquise. Les gouverneurs de région ont reçu délégation de pouvoir pour exercer cette tutelle sur les communes rurales et les communes urbaines. Les actes et délibérations à caractère financier des communes à statut particulier et des régions demeurent sous la tutelle de l'administration centrale.

Lorsque l'autorité de tutelle refuse l'approbation ou l'autorisation, l'exécutif local peut saisir le juge administratif, à la condition d'avoir saisi l'autorité de tutelle au préalable d'un recours gracieux. Dans ce cas, l'autorité de tutelle dispose d'un délai de trente jours maximum pour réagir³²⁹. Les délibérations qui ne sont pas soumises à approbation ou à autorisation préalable deviennent exécutoires après leur transmission à l'autorité de tutelle.

³²⁸ S. OUATTARA, Gouvernance et libertés locales, Pour une renaissance de l'Afrique, Karthala, 2007, P. 181.

Voir aussi article 54 du CGCT du Burkina Faso.

³²⁹ Article 59 modifié du CGCT burkinabé.

Section 2 : La convention de coopération décentralisée et les parties au contrat

Outre le contrôle de légalité des conventions de coopération décentralisée qui mettent en présence les administrés et le représentant de l'Etat, les conventions de coopération décentralisée mettent également en présence des parties à la convention : ce sont ici les collectivités territoriales, personnes morales de droit public interne. Ainsi, la convention de coopération décentralisée peut être qualifiée de contrat administratif puisqu'elle est régie par le droit interne public (Paragraphe I).

Mais compte tenu de la particularité des conventions de coopération décentralisée par rapport aux contrats classiques de l'administration, il est nécessaire de procéder à des réajustements ou réaménagements, afin que le droit administratif des contrats puisse régir sans difficulté les conventions de coopération décentralisée (Paragraphe II).

Paragraphe I : La convention de coopération décentralisée, un contrat administratif

Pour qu'une convention soit qualifiée de contrat administratif, il faut la réunion de deux critères. Un critère organique, condition nécessaire, mais non suffisante, qui implique que le contrat doit être conclu par une personne publique qui peut, soit être l'Etat, soit une collectivité territoriale, soit un établissement public, ou soit une personne publique *sus generis*³³⁰. Et un critère matériel qui peut résulter soit d'une qualification légale, soit de critères jurisprudentiels

³³⁰ Il y a à cela quelques rares exceptions en droit Français : il s'agit du cas des contrats de travaux routiers passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art routier, TC, 8 juillet 1963, *Entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte d'Azur GAJA*, n°102 ; Il s'agit aussi du cas des contrats d'occupation du domaine public passés par les concessionnaires, Art. L 2331-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, 19^{ème} éd. LGDJ, 2010, P. 295. Voir aussi, les articles 5 et 6 du COA au Sénégal, et l'article 56 de la loi du 2 juillet 1976, portant Code du domaine de l'Etat au Sénégal.

basés sur les critères de la clause exorbitante de droit commun, du service public et le critère exorbitant de droit commun³³¹.

La qualification des conventions transnationales entre collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée, de contrats administratifs, passe donc par la mise en évidence de la nature des parties à la convention (A) d'une part, et par la détermination de l'objet de la convention de coopération décentralisée d'autre part (B).

A) La nature des parties

La condition essentielle pour qu'un contrat puisse être qualifié d'administratif, c'est qu'une personne publique, à savoir l'Etat, une collectivité territoriale, ou un établissement public y soit partie³³². Le contrat passé entre deux personnes privées, n'est en effet pas considéré en principe, comme administratif³³³. Mais aussi bien la jurisprudence française que le Code des Obligations administratives (COA) au Sénégal ont apporté une exception à ce principe. Ainsi, un contrat passé entre deux personnes privées peut être considéré comme un contrat administratif, si l'une de ces deux personnes a agi pour le compte d'une personne publique³³⁴.

³³¹ Ce dernier critère est très peu utilisé. Cependant, des solutions jurisprudentielles permettent de déroger à ces critères : il s'agit du cas des contrats conclus entre services publics industriels et commerciaux et leurs usagers, CE, Etablissement Campanon-Rey, 13 octobre 1961. Il s'agit également du cas des conventions à des contrats ayant un caractère administratif. Et le cas des contrats entre personnes publiques, TC, Union des Assurances de Paris et associés c/ Secrétaire d'Etat aux P. et T., 21 mars, 1983, AJDA, 1983, P. 356. Il faut noter que les contrats entre personnes publiques sont présumés administratifs, exception faite quand le contrat est conclu entre personnes publiques eu égard à son objet, fait naître entre les parties des rapports de droit privé.

³³² Mais comme nous l'avons indiqué plus haut, cette condition ne suffit pas.

³³³ CE, 13 décembre 1963, Syndicat des praticiens de l'art dentaire, Département du Nord et sieur Merlin, Rec. 623, AJDA, 1964, P. 25. Ce principe a été repris par l'art. 8 du COA au Sénégal. En effet, aux termes de cet article, « *Seules les conventions auxquelles une personne morale de droit public est partie, peuvent constituer des contrats administratifs par nature* ».

³³⁴ TC, 8 juillet 1963, Entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte d'Azur GAJA, n°102 ; TC 21 mars 1983, Union des Assurances de Paris (UAP), Rec. Lebon 597, AJDA, 1983, P. 356. Cette jurisprudence a fait l'objet d'un vaste débat doctrinal, mais elle a finalement été interprétée comme ayant introduit la notion de mandat ou de représentation, en ce qui concerne la présence d'une personne publique. Au Sénégal, c'est l'art. 9 du COA qui reprend cette exception.

Cette exception comporte cependant une limite importante. En effet, un contrat passé par un organisme privé avec d'autres personnes privées pour l'exécution de la politique économique de l'administration n'a pas été considéré par le tribunal des conflits comme un contrat administratif³³⁵. Dans les cas où le mandat entre la personne privée et la personne publique repose sur un texte, la jurisprudence considère le contrat sans difficulté comme un contrat administratif³³⁶.

De ce fait, les contrats conclus entre deux personnes publiques revêtent en principe un caractère administratif³³⁷, sauf dans les cas, où eu égard à leur objet, ils ne font naître entre les parties que des rapports de droit privé³³⁸. En effet, dans l'arrêt Union des assurances de Paris du 21 mars 1983, le commissaire du gouvernement parle de « *présomption d'administrativité, qui s'explique par le fait qu'une convention entre personnes publiques surgit normalement à la rencontre de deux gestions publiques* ». Cette présomption d'administrativité peut être appliquée à la relation conventionnelle des collectivités territoriales françaises et burkinabé.

En principe, les relations entre personnes publiques sont le plus souvent de nature publique. C'est la nature publique des parties qui confère à ces actes leur caractère public, et fait qu'on les qualifie de contrats administratifs. Les collectivités territoriales françaises et burkinabé sont des personnes morales de droit public, et les conventions de coopération décentralisée qu'elles concluent entre elles revêtent donc en principe le caractère administratif, ce sont des contrats administratifs.

De façon générale, la jurisprudence dégage deux critères pour qualifier un contrat d'administratif : le premier critère, nous l'avons vu, est un critère organique relatif à la présence d'une personne publique ; le deuxième critère quant à lui, se présente sous une forme alternative, il est relatif à l'objet du contrat ou au contenu du contrat.

³³⁵ TC, 3 mars 1969, Société Interprofessionnelle du lait et ses dérivés, Rec. Lebon, P. 682 ; AJDA, 1969, P. 307, concl. KAHN, note de LAUBADERE ; RDP, 1969, P. 695, note WALINE.

³³⁶ CE, 18 juin 1976, Dame Culard, Rec. 320, AJDA, 1976, P. 579.

³³⁷ TC, Union des Assurances de Paris et associés c/ Secrétaire d'Etat aux P. et T., 21 mars, 1983, AJDA, 1983, P. 356, Concl. LABETOULLE ; Rec. Lebon, P. 597 ; D., 1984, P. 33, note J.-B. AUBY et H.-G. HUBRECHT.

³³⁸ CE, 11 mai 1990, Bureau d'aide sociale de Blénod-Lès-Pont-À-Mousson, AJDA, 1990, P. 614, note F. COLLY.

B) L'objet de la convention

La qualification du contrat administratif par son objet combine deux grandes idées explicatives du droit administratif à savoir le service public et la puissance publique. Ainsi, un contrat passé par une personne publique, pour être qualifié d'administratif, doit comporter des clauses exorbitantes du droit commun ou doit entraîner une participation du cocontractant à l'exécution d'une mission de service public.

Selon la jurisprudence, un contrat passé par une personne publique peut être administratif s'il contient des clauses exorbitantes du droit commun, c'est-à-dire étrangères à celles que l'on rencontre normalement dans les contrats entre particuliers³³⁹. Mais la notion de clauses exorbitantes du droit commun est difficile à définir. En effet, la doctrine la définit tantôt comme une clause illicite, tantôt comme une clause impossible, tantôt comme une clause inhabituelle dans les contrats civils³⁴⁰. Quant à la jurisprudence, elle la définit comme une disposition mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique, ou comme une disposition qui s'inspire de l'intérêt général, ou simplement comme une disposition se référant à un cahier des charges³⁴¹. Dès lors, le critère de la clause exorbitante du droit commun est constamment utilisé, en concurrence avec celui de la participation directe à l'exécution du service public. Ces deux critères actuels sont non cumulatifs, mais alternatifs.

Le critère de la participation à l'exécution d'une mission de service public est relatif également à l'objet du contrat administratif. Ainsi, selon la jurisprudence, un contrat peut être administratif dès lors qu'il a pour objet le service public³⁴². Cependant, la détermination du lien entre le contrat et le service public a évolué dans un sens plus extensif. La jurisprudence a

³³⁹ Par exemple la réserve au profit de l'administration de prérogatives rompant l'égalité des contractants, l'octroi au cocontractant de prérogatives à l'égard des tiers, la possibilité pour l'administration de résilier unilatéralement le contrat sans faute reprochée au cocontractant, etc. Cf. Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, 19^{ème} éd. LGDJ, 2010, P. 298.

³⁴⁰ R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, n°725, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., 1998, P. 496 ; A. de LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLLE, *Traité des contrats administratifs*, t. I, n° 173, Paris, LGDJ, 1983, P. 224 ; L. RICHER, *Droit des contrats administratifs*, n° 116, Paris, 2^{ème} éd., LGDJ, 1999, P. 90-91.

³⁴¹ CE, 31 juillet 1912, *Société des granites porphyroïdes des Vosges*, GAJA, n°29. Ce critère a aussi été repris par le COA au Sénégal en son article 12.

³⁴² CE, 20 avril 1956, *Epoux Bertin*, Rec. Lebon, P. 167 ; AJDA, 1956, P. 221, chron. J. FOURNIER et G. BRAIBANT ; D., 1956, P. 433, note de LAUBADERE ; RDP, 1956, P. 869, concl. LONG, note WALINE.

interprété ce critère dans le sens d'une participation directe du cocontractant à une mission de service public³⁴³. Elle n'exigeait plus qu'une simple association du cocontractant à l'exécution du service public, ou que le contrat constitue une des modalités d'exécution du service public³⁴⁴. Selon l'article 10 modifié par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant le COA au Sénégal³⁴⁵, dès qu'on est en présence d'une convention de délégation de service public ou d'un contrat de partenariat, on considère qu'on est en présence d'un contrat administratif par détermination législative. Cependant, rien n'empêche le juge, en dehors de ces cas, de se référer à la participation du cocontractant à l'exécution du service public.

Au Burkina Faso, le critère du service public est utilisé par le juge en matière de répartition des compétences juridictionnelles entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Ainsi, dans une décision du 19 mai 1976³⁴⁶, la section du tribunal de Koudougou après avoir relevé que l'accident ayant endommagé le véhicule de la requérante est dû à la dégradation d'un pont non signalé par le service des travaux publics a conclu que ce service public n'a pas fonctionné par l'absence de signalisation. Par conséquent, il a jugé que : « *le litige se rattache à l'exécution d'un service public d'intérêt général ; qu'il y a donc une faute de l'administration rendant la chambre administrative compétente pour connaître du litige* ».

La question que l'on se pose ici, c'est de savoir si l'objet des accords transnationaux entre collectivités territoriales françaises et burkinabé répond aux deux critères que sont, la clause exorbitante du droit commun, et la participation à l'exécution d'une mission de service public permettant de les qualifier de contrats administratifs. Ainsi, les conventions transfrontières entre collectivités territoriales françaises et burkinabé participent bien à l'exécution et à l'organisation du service public en ce sens, que dans cette relation, il est question de coopération au développement, de coopération en matière universitaire, culturelle, sanitaire, etc. Ces relations ne sont pas de simples opérations marchandes, elles participent bien à l'exécution du service public. Quant à la notion de la clause exorbitante du droit commun, elle renvoie à l'existence de dispositions inégalitaires, car elle reflète une position de domination

³⁴³ TC, 25 novembre 1963, Dame Veuve Mazerand, Rec. Lebon, P. 792.

³⁴⁴ CE, 26 juin 1974, Société la Maison des Isolants de France, Rec. Lebon, P. 365 ; RDP, 1974, P. 1486.

³⁴⁵ Aux termes de l'ancien art. 10 du COA qui consacrait une conception restrictive dans la détermination du lien entre le contrat et le service public, « sont administratifs, les contrats comportant une participation directe et permanente du cocontractant de l'administration à l'exécution du service public.

³⁴⁶ Tribunal de première instance de Ouagadougou, Section du tribunal de Koudougou, 19 mai 1976, jugement commercial contradictoire, Mme OUALI, Antoinette épouse ASSOGBA c/ République de Haute-Volta, n° 1.

de l'administration par rapport à son cocontractant. Or, dans la relation de coopération décentralisée, les différentes parties au contrat doivent être à égalité, il ne doit pas y avoir une collectivité dominant l'autre. Dans ce cas, le critère de la clause exorbitante du droit commun doit être écarté dans les relations transfrontalières et transfrontières entre collectivités territoriales.

Ces deux critères de la clause exorbitante du droit commun et de la participation à l'exécution d'une mission de service public, qualifiant les contrats d'administratifs n'étant pas cumulatifs, mais alternatifs, permettent de soutenir que les conventions transnationales entre collectivités territoriales françaises et burkinabé sont bien des contrats administratifs. Cependant, compte tenu de la particularité de ces conventions, il est important de procéder à un aménagement des règles du contrat administratif, afin de les adapter à ces dernières.

Paragraphe II : L'aménagement des règles du contrat administratif afin de les adapter aux conventions de coopération décentralisée

Il a été démontré que les accords transnationaux entre collectivités territoriales françaises et burkinabé sont bien des contrats administratifs. Ce qui implique qu'ils relèvent bien du régime du droit public, ils sont soumis au droit public. Mais ces accords ont une nature particulière, ils relèvent de deux ordres juridiques différents, l'ordre juridique français et l'ordre juridique burkinabé.

En principe, le droit des contrats administratif s'applique aux relations entre l'administration et les personnes privées. D'où l'existence d'une relation inégalitaire³⁴⁷ entre l'administration et son cocontractant (qui est la personne privée). Ce rapport inégalitaire repose sur le régime exorbitant du droit commun, qui fait naître des prérogatives particulières au profit d'une seule

³⁴⁷ R. CHAPUS, Droit administratif général, t. I, n°726, Paris, Montchrestien, 12^{ème} éd., 1998, P. 497 ; A. de LAUBADERE, F. MODERNE, P. DELVOLLE, Traité des contrats administratifs, t. I, n° 166-169, Paris, LGDJ, 1983, pp. 218-224 ; L. RICHER, Droit des contrats administratifs, n° 116, Paris, 2^{ème} éd., LGDJ, 1999, P. 90-91 ; J. RIVERO, J. WALINE, Droit administratif, Paris, Dalloz, 17^{ème} éd., 1998, P. 121.

partie au contrat, il s'agit de l'administration. Ce régime exorbitant se distingue des clauses exorbitantes du droit commun et constitue une limite aux principes de droit privé comme l'égalité des parties au contrat, la force obligatoire des dispositions contractuelles, mais aussi à l'immutabilité des dispositions contractuelles. Ces prérogatives peuvent être prévues dans le contrat, mais les personnes publiques, notamment l'administration, peuvent les exercer, même en dehors de tout texte³⁴⁸.

Or, comme nous l'avons déjà précisé, les relations de coopération décentralisée entre collectivités territoriales sont des relations où les deux parties au contrat ont les mêmes prérogatives, aucune des deux ne doit exercer une domination sur l'autre³⁴⁹. Il faudrait donc obligatoirement écarter le régime exorbitant du droit commun de la relation transfrontalière que celle transfrontière, en ce sens qu'il met en place une situation inégalitaire à l'égard des parties au contrat. Et comme le dit si bien Mathias AUDIT, « *Le régime exorbitant ne doit pas être appliqué du tout dans les relations transnationales. Il en va à la fois du respect de la souveraineté étrangère, et de celui de l'esprit de partenariat qui anime, en général, les relations transnationales*³⁵⁰ ».

En somme, il est important de noter que même si le régime exorbitant du droit commun, critère essentiel dans la qualification des contrats d'administratifs, doit être écarté dans le cas des conventions transnationales des collectivités publiques, le critère de la participation à l'exécution d'une mission de service public reste bien appliqué à ces conventions. Car ces conventions participent indéniablement à l'exécution du service public, ce sont des contrats administratifs soumis au droit public.

³⁴⁸ Ces prérogatives reconnues à l'administration sont généralement au nombre de quatre : le pouvoir de direction et de contrôle, le pouvoir de modification unilatérale, un pouvoir de sanction et un pouvoir de résiliation lorsque l'intérêt du service l'exige.

³⁴⁹ Même dans les relations contractuelles entre personnes publiques internes d'un seul et même Etat (en matière de co-administration par exemple), cette analogie doit également être faite, car, les deux personnes publiques en présence doivent bénéficier des mêmes prérogatives. Cependant, il arrive des cas, où ce régime exorbitant peut être appliqué, mais de façon atténuée à certains contrats entre personnes publiques, notamment entre l'Etat et une collectivité infra étatique. Voir E. FATOME, J. MOREAU, « *Les relations contractuelles entre collectivités publiques. L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation* », AJDA, 1990, P. 147. Voir aussi J.-D. DREYFUS, Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 322-348.

³⁵⁰ M. AUDIT, op. cit., P. 235.

CHAPITRE II : LE CONFLIT DE LOIS

L'élément d'extranéité qui caractérise les relations conventionnelles entre entités infra étatiques de pays différents rend complexe la détermination du régime juridique applicable à ces conventions. Le fait également que ces entités soient des personnes publiques de droit interne complique encore plus la détermination du régime juridique qui leur est applicable. Dans ce cas, lorsqu'il y a survenance d'un litige, le fait que la formation de la convention obéit séparément aux dispositions du droit public interne de chacune des parties, son exécution mettra forcément en concurrence ces deux droits publics, entraînant alors un conflit de lois.

Ainsi, dans une situation comprenant une dimension d'extranéité, une dimension internationale, comme c'est le cas des actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales relevant d'Etats différents à savoir le Burkina Faso et la France, on sera amené à se poser la question de savoir quelle est la loi nationale qui régira la relation ? Est-ce le droit français ou plutôt le droit burkinabé qui aura vocation à s'appliquer ? C'est le droit international privé qui permettra ici de choisir la loi applicable à la situation. Le juge devra choisir la loi ayant vocation à s'appliquer, on dit qu'il y a un conflit de lois.

Nous montrerons dans un premier temps, que le conflit de lois n'existe pas seulement en droit privé, mais peut également exister en droit public, malgré quelques obstacles (Section 1). Et dans un deuxième temps, il s'agira de montrer les différents moyens pouvant permettre de régler ce conflit de lois, d'aucuns appellent l'application du droit administratif international, capable de régler le conflit de lois, mais c'est le droit international privé qui aura vocation ici à s'appliquer malgré le caractère public de ce conflit (Section 2).

Section 1 : Le conflit de lois de droit public

La réflexion relative aux rapports du droit public et des conflits de lois s'est cristallisée autour de la question particulière de l'articulation ou du conflit entre règles de droit public issues d'ordres juridiques différents³⁵¹. Ainsi, le conflit de lois de droit public suppose l'existence dans deux ordres juridiques au moins, de réglementations de droit public ayant vocation à intervenir pour résoudre un même litige. Il y'aura alors conflit de lois de droit public, en ce sens, si tant le droit français que le droit burkinabé, répondent à la question de savoir si un individu X né de parents français est lui-même français. Dans ce cas, le conflit de lois de droit public n'existe qu'à condition que plusieurs ordres juridiques contiennent des règles de droit public ayant pour destinataire un seul et même Etat, autrement dit, que l'ordre juridique burkinabé contienne des règles de droit public formulées à destination de l'Etat français.

En revanche, il y a conflit de lois en droit public, lorsqu'il n'est plus question de choisir entre les règles de droit public de deux Etats différents, dont l'Etat parti à la relation. Il s'agit ici d'examiner la possibilité d'une concurrence entre, d'une part, les règles de droit public de l'Etat parti et, d'autre part, les règles de droit privé d'un autre ordre juridique. Dans ce cas, le conflit de lois survient non pas entre règles de droit public, mais entre règles de droit public et règles de droit privé.

L'absence de compétence exclusive de l'Etat pour régir une situation de fait, entraîne la possibilité qu'une même situation puisse être réglée en application de règles issues de plusieurs ordres juridiques. Dans un premier temps, on se rend compte que le conflit de lois et le droit public entretiennent des rapports d'exclusion, mais le conflit de lois de droit public reste néanmoins existant (Paragraphe I) ; de ce fait, l'admission d'une existence d'une concurrence de compétence en droit public nous amène également à reconnaître une existence de conflit de lois en matière d'accords transnationaux (Paragraphe II).

³⁵¹ K. NEUMEYER, « Le droit administratif international », RGDIP, 1911, pp 492-499 ; Ch. FREYRIA, « La notion de conflit de lois en droit public, Trav. com. fr. dr. Int. pr., 1963, pp 103-119 ; K. ZWEIGERT, « Droit international privé et droit public », Trav. com. fr. dr. Int. pr., 1965, pp 645-666 ; F. A. MANN, "Conflict of laws and public law", RCADI, 1971, I, t. 132, pp. 107-196.

Paragraphe I : L'existence d'un conflit de lois de droit public

L'existence d'un conflit de lois de droit public fut d'abord contestée, en ce sens que le droit public paraissait réfractaire au conflit de lois. Plusieurs obstacles permettaient alors de mettre en exergue l'inexistence d'un conflit de lois en matière de droit public (A). Par la suite, l'existence d'un conflit de lois de droit public fut affirmée, notamment à travers la reconnaissance d'une compétence concurrente en droit public (B).

A) Les obstacles à l'existence d'un conflit de lois de droit public

Le droit public apparaît résistant au conflit de lois, car, « *il est généralement admis que les conflits de lois ne se posent qu'entre lois de droit privé*³⁵² ». La doctrine donne rarement une définition du droit public³⁵³, mais identifie le conflit de lois à la nécessité d'opérer un choix entre plusieurs droits potentiellement applicables.

Les obstacles à l'existence d'un conflit de lois lorsque le droit public est concerné sont de plusieurs ordres, mais ils aboutissent tous au même constat : il n'y a de choix à opérer lorsque le droit public est concerné³⁵⁴. Ainsi, le premier obstacle se situe dans le droit international public lui-même. En effet, alors que tout ordre juridique est susceptible de contenir une règle permettant de donner la réponse à une question de droit privé, en droit public, seul un Etat est compétent pour édicter une telle norme lorsqu'il est impliqué. Par conséquent, le choix n'existe pas, et seul le droit de cet Etat pourra donner la réponse adéquate.

³⁵² Y. LOUSSOUARN, P. BOUREL, P. de VAREILLES-SOMMIERES, *Le droit international privé*, Dalloz, 9^{ème} éd., 2007, n° 120.

³⁵³ F. A. MANN, "Conflict of laws and public law", *RCADI*, 1971, I, t. 132, pp. 107-196, spéc. P. 115. Il fait la mise en garde suivante : "No attempt will be made to define public law" ; P. LALIVE, "Le droit public étranger et le droit international public", *Trav. Com. Fr. dr. Int. Pr.*, 1975, pp215-245, spé. P. 248. Une remarque de Francescakis à Lalive : « Une fois qu'on vous aura lu, on éprouvera peut être le besoin, par exemple, de mettre des guillemets au mot « public », puisque vous commencez par démontrer que la distinction n'existe pas et, finalement, vous l'utilisez ». Voir aussi E. A.-H. HAMET, *Les conflits de lois en droit public et le bilatéralisme*, Thèse, Lyon III, 1980. Il ne procède pas à la définition de l'objet du droit public.

³⁵⁴ M. LAAZOUZI, *Les contrats administratifs à caractère international*, *Economica*, 2008, n° 434.

Quant au deuxième obstacle, il est lié au mode de raisonnement nécessairement unilatéraliste qui écarte le conflit de lois, puisqu'en droit public, c'est l'Etat qui détermine le domaine d'application de sa loi. Dans ce cas, l'Etat se désintéresse de toutes les situations que celle-ci n'englobe pas. En droit public, il n'y a pas de dissociation de la compétence et du droit applicable pour permettre la naissance du conflit de lois. Ces deux obstacles aboutissent à la négation du conflit de lois en cas d'implication d'une règle de droit.

En outre, en matière de droit public, deux éléments fondamentaux du conflit de lois font défaut. Il s'agit d'une part de la possibilité de désigner et d'appliquer un droit étranger, et de la dissociation de la compétence judiciaire et de la compétence législative d'autre part. Ainsi, le conflit de lois *« n'apparaît guère dans les matières de droit public..., car son existence présuppose une certaine tolérance à l'application des lois étrangères, tolérance qui rend possible la dissociation de la compétence judiciaire et de la compétence législative. Or, en droit public, les deux compétences coïncident, l'administrateur ou le juge français ne pouvant en principe appliquer que la loi française et devant se déclarer incompétents s'il estime qu'elle n'est pas applicable³⁵⁵ »*. *« Cette discordance possible entre la compétence législative et la compétence juridictionnelle est la condition sine qua non de l'existence du conflit de lois³⁵⁶ »*. *« En l'absence de toute faculté de choix entre deux ou plusieurs lois, il ne s'agit plus d'un problème de conflit de lois, mais d'une question de détermination unilatérale du champ d'application de la loi française dans l'espace³⁵⁷ »*.

Cependant, malgré la mise en exergue des problèmes de rapports existant entre le conflit de lois et le droit public conduisant à la négation d'un conflit de lois en matière de droit public, on se rend compte néanmoins de l'existence de conflit de lois de droit public en ce sens qu'il existe une compétence concurrente en droit public.

³⁵⁵ Y. LOUSSOUARN, P. BOUREL, P. de VAREILLES-SOMMIERES, *Le droit international privé*, Dalloz, 9^{ème} éd., 2007, n° 120.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Ibid.

B) L'existence d'une compétence concurrente en droit public

Selon Mathis AUDIT, et nous sommes d'avis avec lui, le conflit de lois de droit public existe. Ainsi, un conflit de lois survient en présence « *d'une nécessité de choix*³⁵⁸ » par un juge de règles de droit, ce qui postule « *une compétence concurrente des ordres étatiques dont ces règles font partie*³⁵⁹ ». Il s'agit là d'un phénomène naturel, que les ordres juridiques étatiques ne peuvent que constater. Cette « *concurrence survient lorsque les domaines de compétence de plusieurs ordres juridiques se chevauchent*³⁶⁰ ».

Il existe un principe d'autodélimitation du domaine de la compétence étatique par chaque Etat, celle-ci étant définie comme « *l'aptitude à régir une situation de fait*³⁶¹ ». « *Le domaine de la compétence d'un Etat comprend l'ensemble des situations de fait dont il est en mesure de tirer des conséquences juridiques*³⁶² ». Or, chaque Etat détermine lui-même l'étendue de ce domaine. Les règles de droit international public « *ne délimitent au mieux que la sphère de compétence idéale des Etats*³⁶³ ». Dans ce cas, la seule conséquence est l'éventuelle mise en jeu de leur responsabilité internationale, puisque le droit international public ne fixe pas de manière définitive le domaine de la compétence des ordres juridiques internes. S'il n'est pas impossible qu'un ordre juridique interne tente « de délimiter la compétence de l'un de ses congénères », l'inefficacité d'une telle tentative oblige à conclure « qu'en dernière analyse, c'est l'Etat lui-même qui procède à la délimitation de son domaine de compétence ». D'où l'existence « d'un principe d'autodélimitation du domaine de la compétence de l'ordre juridique étatique ». Ce principe est confirmé par le fait qu'il « n'existe aucune lacune dans l'ordre juridique étatique, puisqu'il peut répondre à toute question de droit quelle qu'elle soit.

Cette affirmation, certaine pour le droit privé, ne l'est pas moins, selon AUDIT, pour le droit public dès lors que c'est la seule structure de la règle qui permet d'aboutir à cette conclusion. Or, une règle de droit ne diffère pas d'une règle de droit privé de ce point de vue. Le raisonnement est donc transposable et conduit à exclure que « *l'absence de lacune puisse être*

³⁵⁸ M. AUDIT, op. cit., n° 524.

³⁵⁹ M. AUDIT, op. cit., n° 525.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Op. cit. n° 530.

³⁶² Ibid.

³⁶³ Op. cit., n° 533.

limitée au seul droit privé ». Si un ordre juridique ne contient pas de réponse à un problème de droit public étranger, c'est parce qu'il limite lui-même sa compétence matérielle.

Si l'ordre interne a « *une compétence virtuellement universelle* » lui permettant de « *régir n'importe qu'elle situation de fait* », il délimite son propre champ de compétence tant en droit privé qu'en droit public. Dans le premier cas, ce sont les règles de compétence internationale directe qui tracent les limites de la compétence de l'ordre juridique. Ces règles procèdent à « *une répartition globale entre les situations de fait* », en distinguant « *celles qui entrent dans la sphère d'influence du droit français de celles qui n'y entreront jamais*³⁶⁴ ». Les règles de conflit de lois ou de compétence internationale indirecte se bornent en revanche « *à prendre en considération la compétence des ordres juridiques étrangers*³⁶⁵ ». En droit public, le domaine de la compétence de l'ordre juridique se définit matériellement à l'exclusion de tout critère territorial. En droit administratif, « *le critère définissant le domaine de compétence d'un ordre juridique (...) est l'existence d'une activité administrative imputable à une personne publique de cet ordre juridique. En France, c'est donc l'existence d'une activité administrative française*³⁶⁶ » en quelque lieu que ce soit.

De ce fait, l'autodélimitation du domaine de la compétence étatique entraîne la concurrence d'ordres étatiques, signe du conflit de lois. En effet, « *à partir du moment où les Etats délimitent eux-mêmes leur domaine de compétence, le chevauchement devient nécessairement possible, même en droit public*³⁶⁷ ». Même si la répartition des compétences étatiques est à priori harmonieuse, la concurrence reste possible entre normes de droit public. Et les deux obstacles que sont la compétence exclusive de l'Etat³⁶⁸ et la duplicité de question en droit

³⁶⁴ M. AUDIT, op. cit., n° 542.

³⁶⁵ Ibid.

³⁶⁶ Op. cit., n° 552.

³⁶⁷ Op. cit., n° 553.

³⁶⁸ Op. cit., n° 556. Dans ce cas, cette autodélimitation de l'Etat excluant tout effet direct du droit international en droit interne, « *un Etat peut décider lui-même des conditions d'attribution d'une nationalité étrangère. Ce faisant, il se mettra certes en contradiction avec le droit des gens, mais il n'empêche qu'il aura créé un cumul de compétences dans une matière de droit public. Une compétence concurrente peut donc naître sur une matière de droit public. La compétence exclusive est donc sans incidence sur l'existence d'une compétence concurrente* ». En revanche, l'Etat dont la compétence est exclusive refusera de prendre en considération toute norme étrangère.

public³⁶⁹ doivent être écartés. Il existe alors une vocation commune du droit français et du droit étranger : *« l'application d'un droit public emportant compétence exclusive de l'ordre juridique, on est en présence d'une compétence à la fois concurrente et exclusive des deux ordres juridiques en présence. Le conflit de lois existe bel et bien, mais les Etats n'entendent pas le régler³⁷⁰ »*.

Paragraphe II : L'existence d'un conflit de lois en matière de conventions transnationales

Le conflit de lois existe en droit public, comme nous venons de le voir. Cependant, lorsque la souveraineté de l'Etat est en cause, l'Etat ne tient plus compte du conflit de lois. En matière de relations conventionnelles transnationales, le conflit de lois existe également, en revanche, aucune atteinte à la souveraineté des États ne peut être faite.

En France, le droit administratif a été appliqué à des contrats conclus par des autorités françaises qui étaient sensées s'appliquer sur un territoire étranger³⁷¹. Or, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les accords transnationaux entre collectivités territoriales françaises et burkinabé sont qualifiés de contrats administratifs et sont de ce fait soumis au droit administratif aussi bien en France qu'au Burkina Faso. Ils relèvent donc de la compétence des ordres juridiques internes français et burkinabé. Ces contrats mettent en présence deux personnes publiques de deux pays différents que sont la France et le Burkina Faso. Ils entrent dans la sphère de compétence de l'ordre juridique français et celui burkinabé. De ce fait, la convention transfrontière entre collectivités publiques françaises et africaines et, burkinabé en particulier constitue à la fois une activité administrative française et une activité administrative

³⁶⁹ Op. cit., n°558. Quant à l'obstacle lié à la duplicité de question en droit public, ce n'est pas parce que l'identité d'un Etat apparaît nécessairement dans la formulation de la question que cela interdit à un autre Etat d'édicter une norme de droit public le visant. *« Un Etat peut légiférer sur la fiscalité d'un autre »*. *« Que cela constitue une violation de la compétence exclusive reconnue par le droit international public n'aurait aucune incidence puisque celle-ci peut être violée, cette violation donnant naissance à une compétence concurrente »*.

³⁷⁰ Op. cit., n° 563.

³⁷¹ CE, 25 novembre 1949, Société technique des appareils centrifuges et industriels, Rec., P. 512 et s. Voir M. AUDIT, notes de bas de page 4, p. 263.

burkinabé. D'où l'existence d'une concurrence de compétences étatiques française et burkinabé : il y'a là un conflit de lois.

Cependant, une sentence arbitrale de la chambre de commerce international de 1995 vient contredire cette affirmation selon laquelle il existe un conflit de lois en matière de conventions transnationales³⁷². Mais nous convenons avec AUDIT, que les raisons invoquées par l'arbitre pour prouver l'inexistence de conflit de lois dans cette affaire ne tiennent pas. Ainsi, « *l'aspect transnational imprimé à l'accord par la présence d'un cocontractant étranger n'affecte en rien la compétence du droit administratif. Cela a seulement pour conséquence d'entraîner une vocation identique de la part du droit public étranger, et c'est bien là que se situe le nœud du problème* ». Aussi, « *L'application d'un droit public emportant compétence exclusive de l'ordre juridique fait qu'on est en présence d'une compétence à la fois concurrente et exclusive des deux ordres juridiques en présence. En d'autres termes, le conflit de lois existe bel et bien* ».

En outre, l'auteur évoque l'exclusivisme de l'Etat comme pouvant constituer un frein dans la prise en considération de la compétence concurrente, mais finit par l'écarter. À ce titre, il affirme que " l'Etat décrète et met en œuvre de lui-même cette compétence, et peut à tout moment la remettre en question pour de bonnes raisons ". L'Etat peut donc revenir sur sa compétence exclusive si cela s'avère nécessaire. Dans ce cas, deux cas de figure peuvent se présenter : « *la première est que la concurrence de compétence en matière de contrats transnationaux ne résulte pas d'une auto délimitation de la compétence d'un des États manifestement abusifs au regard du droit international public. Aucun des États n'ayant commis ici d'infraction internationale. La deuxième raison est propre même à la coopération décentralisée que le législateur de 1992 a autorisée. Ce qui implique logiquement, la mise en place d'un régime juridique applicable à ces conventions de coopération décentralisée* ».

³⁷² . M. AUDIT, op. cit., pp 264-265.

Section 2 : le règlement du conflit de lois

Les conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé sont soumises à la compétence de l'ordre juridique français et de l'ordre juridique burkinabé. Ces deux ordres juridiques sont chacune exclusifs pour appliquer leur droit. Ainsi, pour procéder au règlement du conflit de lois, l'Etat doit revenir sur sa compétence exclusive en droit public, pour prendre en compte la compétence étrangère (paragraphe II).

Mais avant, plusieurs auteurs avaient proposé l'application du droit administratif international comme mode de règlement du conflit de lois né de la relation conventionnelle transnationale (Paragraphe I). Mais force est de reconnaître que cette théorie n'a pas abouti.

Paragraphe I : la théorie du droit administratif international comme solution

Le droit administratif international a été développé par la doctrine allemande au XIXème siècle. La notion de droit administratif international a été mise en évidence dans les thèses de Nicolas LEVRAT³⁷³ et Mathias AUDIT³⁷⁴, qui s'appuient sur cette doctrine allemande³⁷⁵.

Ainsi, Mathias AUDIT en mettant en exergue la pensée de NEUMEYER affirme que : « *le droit administratif international devait composer en droit public le pendant du droit international privé, il devrait permettre de répartir et de coordonner le champ d'application*

³⁷³ N. LEVRAT, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, PUF, 1994, P 246 et PP 322-330.

³⁷⁴ M. AUDIT, Les conventions transnationales entre personnes publiques, LGDJ, bibliothèque de droit privé n°358, 2002, P. 267-271.

³⁷⁵ L. VON STEIN, Die Verwaltungslehre, Vol II : Die Lehre von der inneren Verwaltung, 1866, cité par K. VOGEL, « Administrative law, international aspects », Enc. of Public int. law, vol. 9, 1986, P. 3 ; U. BEYERLIN, *Rechtsprobleme de lokales Genzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Spring Verlag, Berlin, 1988, pp. 472-473 ; K. NEUMEYER, les cinq volumes de Internationales Verwaltungsrecht, Zurich/Liepzig, vol. 1, (1910), vol. 2 (1922), vol. 3/I (1926, réimprimé en 1980), vol. 3/II (1930), vol. 4 (1936). Cette théorie a été reprise au XXème siècle par la doctrine italienne à travers D. DONATI, I trattati internazionali nel diritto costituzionale, Vol. I, 1906, cité par K. VOGEL, op. cit., P. 3.

dans l'espace des lois publiques. Toute la mécanique du système ainsi proposé par NEUMEYER à ses contemporains reposait sur des Grenznormen, c'est-à-dire des règles de compétence unilatérales. L'auteur estimait, en effet, que « tandis qu'en droit civil les règles de compétences sont bilatérales, elles sont unilatérales en droit administratif³⁷⁶ ».

Quant à Nicolas LEVRAT, il présente la pensée de BEYERLIN qui propose de mettre en place « des règles de conflits de lois leur permettant de se soumettre conventionnellement au droit interne ou à un droit public étranger dès lors que sont réunis les critères matériels de rattachement » (...) selon BEYERLIN « les CIPes³⁷⁷ auraient une compétence de relations extérieures qui leur permettrait, dans le domaine de leur compétence sur le plan interne, d'entreprendre des relations avec des CIPes étrangères et de soumettre celles-ci à un droit public national de leur choix, selon des règles de conflit de lois semblables à celles existantes en droit international privé³⁷⁸ ».

BEYERLIN limite cependant sa réappropriation du système autrefois élaboré par NEUMEYER, aux seuls accords transnationaux entre personnes publiques. « Ces dernières bénéficieraient d'un système de règles de conflit de lois, semblable à celui en vigueur en droit international privé, leur accordant la possibilité de choisir un droit public national. Les États n'y auraient pas accès en raison de ce que leurs relations conventionnelles viennent inexorablement se placer sous l'égide du droit des gens. Quant aux personnes privées, leur état de subordination par rapport aux autorités administratives, ne leur permettrait pas non plus d'en connaître ». S'il n'exclut pas une démarche unilatérale, BEYERLIN suggère que « la meilleure voie pour mettre en place ce droit administratif international passe par la conclusion de traités entre les États concernés³⁷⁹ ». Il conclut que, « les conventions transfrontalières conclues à l'échelon local ne sauraient se passer de base législative, chaque fois qu'elles sont soumises à un droit public étranger et ne se limitent pas à coordonner juridiquement l'action des parties, mais réglementent aussi le rapport de subordination juridique s'établissant entre l'une des parties en cause et des citoyens tiers. L'adoption de telles

³⁷⁶ M. AUDIT, op. cit., n° 358, P. 299 ; K. NEUMEYER, le droit administratif international », RGDIP, 1911, p.492-499, spécial p.496, et l'œuvre majeur de K. NEUMEYER, « Le droit administratif international », RGDIP, 1911, pp. 492-499, spéc. P. 496. constituée par les cinq volumes de Internationales Verwaltungsrecht, Zurich/Liepzig, vol. 1, (1910), vol. 2 (1922), vol. 3/I (1926, réimprimé en 1980), vol. 3/II (1930), vol. 4 (1936).

³⁷⁷ Collectivités publiques infra-étatiques.

³⁷⁸ N. LEVRAT, op. cit., pp. 246-324.

³⁷⁹ M. AUDIT, op. cit., n°358, p. 299.

lois unilatérales d'habilitation à l'échelon de la Fédération ou des Länder semble, il est vrai, peu satisfaisante, tant que l' (les) État (s) voisin (s) en cause n'adopte (nt) pas de lois semblables. La meilleure garantie d'une totale réciprocité dans les relations entre États voisins, c'est la conclusion d'un traité international de couverture s'appliquant dans l'ordre interne grâce à une loi d'approbation³⁸⁰ ».

AUDIT et LEVRAT, pour terminer leurs analyses, écartent la théorie du droit administratif international, en proposant des arguments différents. Ainsi, pour AUDIT, la théorie du droit administratif international n'existe pas, il avance « *qu'un rapide examen des grands systèmes juridiques nationaux démontre que ces règles n'existent pas³⁸¹* ». Pour Nicolas LEVRAT, « *cette solution n'est pas juridiquement impossible, mais elle ne nous paraît dans la pratique pas réalisable. En effet, il paraît invraisemblable d'envisager que des droits nationaux incorporent des règles de conflit bilatérales pour le droit public³⁸²* ». Nous convenons avec ces deux auteurs que la théorie du droit administratif international doit être écartée comme solution au conflit de lois né de la relation conventionnelle transnationale.

Contrairement à AUDIT et LEVRAT, Christian AUTEXIER affirme que, « *Puisque les actions et conventions de coopération décentralisée ne peuvent ainsi rejoindre ni le droit international public, ni le droit international privé, la solution ne consisterait-elle pas à imaginer un système de droit public transnational, en adaptant au droit administratif les techniques du droit international privé³⁸³* ». La solution réside bien dans la construction d'un système de droit administratif international, mais pas dans une construction recherchant à transposer le droit international privé au droit public, car les principes régissant le droit international privé sont totalement différents, voir opposés, à la problématique du droit administratif international. En effet, le droit international privé est construit autour des personnes privées, ayant un rapport d'égal à égal fondé sur la volonté des parties³⁸⁴. Les différences sont de plusieurs ordres entre personnes privées et personnes publiques comme le

³⁸⁰ U. BEYERLIN : *Rechtsprobleme de lokales Genzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Spring Verlag, Berlin, 1988, pp. 472-473.

³⁸¹ M. AUDIT, n°358, p. 302.

³⁸² N. LEVRAT, p. 329.

³⁸³ Ch. AUTEXIER, *L'action extérieure des collectivités locales dans le cadre européen*, Dalloz, Collectivités territoriales, volume IV, chapitre I, n°177.

³⁸⁴J.-C. LUBAC, *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, op. cit., n° 509, P. 270.

démontrent ces quelques points : les personnes privées ne détiennent aucune prérogative de puissance publique, n'émettent pas d'acte unilatéral administratif, ne mettent pas en jeu la souveraineté nationale, ne rentrent pas en concurrence avec l'État, ne se définissent pas par rapport à la compétence diplomatique de l'État, leur existence n'est aucunement liée à la volonté de l'État, et leurs actes ne sont pas soumis au contrôle de légalité. Ces différences de première importance démontrent la dissemblance notable de la problématique entre le droit privé international et le droit administratif international³⁸⁵.

La théorie du droit administratif international ne pouvant servir de solution au règlement du conflit de lois né de la convention transnationale entre collectivités territoriales, nous nous baserons sur le droit international privé pour régler ce conflit de lois.

Paragraphe II : Le droit international privé comme solution

Les dispositions d'un traité conclu entre deux Etats pour régir par exemple la situation des couples composés d'un ressortissant de chacun de ces Etats, et qui ont célébré leur mariage devant les autorités de l'un ou de l'autre, sont certainement des normes internationales. Ce sont des normes internationales en ce sens qu'elles sont contenues dans une convention internationale. Elles sont internationales par leur origine. En revanche, ces dispositions ne régissent pas des relations internationales, au sens de relations entre membres de la société internationale. Les deux individus mariés ne sont pas considérés ici comme des membres de la société internationale. Certes, les ressortissants de deux Etats différents nouent une relation entre eux, mais la relation n'est pas nouée entre les deux Etats.

En outre, cette relation produit des effets juridiques dans la sphère interne, dans le droit interne de l'un et/ou de l'autre des Etats. Elle ne produit a priori pas de relations dans l'ordre juridique international. L'application des normes d'origine internationale se fait ici par et dans le droit interne. Cet exemple permet de distinguer le droit international public d'une autre matière juridique qui est le droit international privé. Bien qu'elle soit dite internationale, cette branche du droit relève du droit interne. Il y a ainsi un droit international privé français distinct

³⁸⁵ Ibid.

du droit international privé burkinabé. Il n'existe au contraire qu'un droit international public dont les techniques sont universelles.

Les normes qui forment le droit international privé sont des normes internes propres à chaque Etat. Elles sont établies, dans un Etat donné, par la loi, la jurisprudence des juridictions internes de cet Etat ou, plus rarement par la Constitution. Rien n'empêche pour autant qu'une convention internationale, conclue entre deux ou plusieurs Etats, puisse s'appliquer à une situation qui relève du droit international privé. Cela ne transforme pas ce droit en droit international public. En effet, les relations régies par le droit international privé sont des relations entre particuliers, qui peuvent être aussi bien des personnes physiques que des personnes morales. Le droit international privé ne régit pas les relations entre Etats.

Par ailleurs, le droit international privé se distingue par le fait qu'il régit des situations dans lesquelles se retrouve un élément d'extranéité, qui peut être aussi bien la nationalité étrangère d'une des personnes en cause, ou le fait qu'un acte juridique ait été créé sur le territoire d'un Etat différent de celui où l'on veut qu'il produise des effets. Une situation typique régie par le droit international privé est celle dans laquelle deux personnes de nationalité différente se marient dans le pays de l'un des conjoints puis vivent dans le pays de l'autre. S'ils divorcent se posera la question du droit applicable au divorce. Si la procédure se déroule devant les autorités, le juge en France, le maire dans d'autres pays de l'Etat de leur résidence, il leur appartiendra de déterminer, conformément aux règles de droit international privé de cet Etat, quel droit est applicable, au fond, à ce divorce.

Nous l'avons démontré, le conflit de lois existe en droit public. La question qui se pose est de savoir si nous pouvons régler ce conflit de lois en appliquant les règles de droit international privé ? Etant donnée, que la fonction du droit international privé est de prendre en considération la compétence concurrente des ordres juridiques étrangers. Or, le principe de l'exclusivisme de la compétence étatique constitue un obstacle à cette solution. Mais comme nous l'avons déjà mentionné, l'Etat peut revenir sur sa compétence exclusive si cela s'avère nécessaire. Dans ce cas, l'application du droit étranger à une activité administrative est possible. Ainsi, il est arrivé que des juridictions administratives françaises prennent en considération des textes de lois étrangères. Ainsi, le Conseil d'Etat a examiné le contenu d'une loi pénale allemande afin de déterminer si le caractère rétroactif de celle-ci ne faisait pas

obstacle à une procédure d'extradition³⁸⁶. Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat a examiné le droit algérien des associations parce qu'un règlement administratif y faisait expressément référence³⁸⁷. Il est aussi arrivé au juge administratif de prendre en considération des décisions étrangères³⁸⁸, et rarement de faire application de lois étrangères³⁸⁹. A ce titre, Mathias AUDIT qualifie ces exemples « *d'applications incidentes de lois étrangères portant sur des questions annexes ressortissantes au droit privé* », car l'activité administrative française litigieuse n'est pas elle-même soumise au droit étranger³⁹⁰.

En outre, la jurisprudence du Conseil d'Etat a posé des cas d'application à titre principal de lois étrangères en matière de contrats administratifs³⁹¹. En effet, dans une affaire relative aux emprunts émis aux Etats-Unis, le commissaire du gouvernement GAND déduisait que ces

³⁸⁶ CE, ass., 7 juillet 1978, Croissant, Rec., P. 292 ; AJDA, 1978, P. 559 ; Chron. DUTHEILLET DE LAMOTHE et ROBINEAU, Gazette du palais, 1979, pp 1-34 ; Note DEROUIN, RGDIP, 1979, P. 848 ; Note PREVOST, JDI, 1979, P. 90.

³⁸⁷ CE, 19 juin 1981, D., 1982, II, P. 612 ; Note AUTIN. Il s'agissait d'un recours en annulation d'une élection de représentants de parents d'élèves au conseil d'établissement du lycée Descartes à Alger. Une association avait été écartée du scrutin car elle ne bénéficiait pas d'un agrément des autorités algériennes. Or, le règlement du 29 juin 1974 relatif à l'organisation des conseils des établissements de l'office universitaire et culturel français de l'Algérie prévoit que « *seuls les associations ou les groupements de parents dûment habilités par la direction de l'office, en accord avec les autorités algériennes, peuvent présenter des listes de candidats* ».

³⁸⁸ CE, 9 février 1973, Dame veuve Taleb Laid Ould Ali, Rec. P. 124 ; Ass., 23 juillet 1974, Dame veuve Naoui Ben Abdallah, Rec. P. 428, concl. MORISOT : Prise en considération d'un jugement algérien constatant un mariage ; TA, Paris, 9 juillet 1973, Soc. Duvoir, Rec. P. 797 : Prise en considération d'une décision du gouvernement algérien.

³⁸⁹ CE, 26 juillet 1982, Ministère de la défense et autre c/Soc. Spantax et autre, Rec. P. 313. Il a été fait ici application du Code civil espagnol afin d'établir la subrogation de l'assureur dans les droits et actions de l'assuré ; CE, 21 juillet 1972 Dame Bratianu, Rec. P. 588. La Commission de répartition de l'indemnité des nationalisations roumaines avait déclaré non conforme à la loi roumaine un transfert de propriété opéré par lettre entre époux à l'occasion d'un bien sis en Roumanie. Le CE en juge de cassation, refusa de contrôler l'application qui a été faite de la loi roumaine ; CE, 8 décembre 1967, Resweber, Rec. P. 472 : Répartition d'une indemnité versée par le RFA aux créanciers du Reich ayant déclaré leur créances conformément à une loi allemande.

³⁹⁰ M. AUDIT, op. cit. P. 276.

³⁹¹ Cela ne fut pas automatique, car le conseil d'Etat a été dans un premier temps réfractaire à l'application du droit étranger aux contrats administratifs, même lorsque ces contrats étaient conclus et exécutés à l'étranger. CE, sect. 11 janvier 1952, Habib Bechara, Rec., P. 30, Rev. jur. et pol. Union française, 1952, P. 292, concl. BARBET : Marché de transport pour le poste militaire français du Moyen-Orient. Voir CE, sect., 5 décembre 1952, Cie des Hydrocarbures, Rec., P. 561 ; RDP, 1953, P. 177, concl. GAZIER. Voir aussi CE, 1^{er} avril 1960, Consorts Lecallenec et autres, D., 1960, P. 419, concl. HENRY. « *Nous pensons que pour un juge il n'existe qu'une seule loi, la loi en vigueur dans le pays où il exerce sa juridiction* ».

emprunts relevaient de la juridiction administrative française et du droit administratif français, sous réserve que cette loi américaine ne soit pas contraire à une règle d'ordre public du droit interne français³⁹². Dans le même sens, le commissaire du gouvernement BRAIBANT affirmait qu'« *un même contrat peut être soumis à la loi française et à la loi locale simultanément. Cependant, le contrat doit respecter les dispositions d'ordre public de la législation locale, et dans ce cas, il appartiendra au juge français d'appliquer la loi étrangère*³⁹³ ». Ainsi, le Conseil d'Etat dans l'affaire des époux Fourny du 8 mai 1968³⁹⁴, a fait application de la loi guinéenne aux calculs des indemnités de licenciement et de congés payés, conformément aux dispositions d'une instruction du 10 mars 1949 relative au personnel des postes diplomatiques et consulaires. Cette instruction prévoyait qu'« *en matière de licenciement, l'employé congédié a droit à une indemnité calculée d'après les prescriptions de la loi locale sur le travail* ». A la suite de cette affaire, plusieurs autres ont également connu une application d'une loi étrangère à des contrats administratifs par le Conseil d'Etat³⁹⁵.

Cependant, il est important de remarquer que toutes ces affaires concernent le recrutement d'agents publics en poste dans des ambassades ou organismes consulaires à l'étranger. Et que la compétence des juridictions administratives françaises semble désormais exclue en présence d'un contrat entièrement soumis à un droit étranger. En revanche, cette compétence subsiste lorsque le contrat ne relève que partiellement du droit étranger. A ce titre, le commissaire du gouvernement ARRIGHI de CASANOVA affirmait que : « *Il faut d'abord déterminer si le droit français est applicable – le cas échéant concurremment avec le droit étranger – et c'est seulement en cas de réponse affirmative que la question de la compétence du juge administratif peut se poser*³⁹⁶ ».

³⁹² CE, 28 novembre 1958, Veuve Langlois, Rec., P. 590, spéc. P. 594, Concl. GAND. Le CE dans cette affaire a conclu que « *La loi française régit l'exécution d'un emprunt public de l'Etat français, nonobstant la circonstance qu'il était émis aux Etats-Unis et que le règlement des sommes dues aux échéances devait se faire à New York* ».

³⁹³ CE, 3 juillet 1968, Lavigne et Le Mée, AJDA, 1969, P. 253, spéc. P. 254, concl. BRAIBANT. Voir aussi CE, sect. 25 mai 1979, Mme Rabut, Rec., P. 231.

³⁹⁴ CE, 8 mai 1968, Epoux Fourny, Rec., P. 289.

³⁹⁵ CE, 28 janvier 1983, Dame Johnston, Rev. Crit., 1985, P. 316, concl. FRANC, note RODIERE ; CE, 7 janvier 1987, Dame Félicien, D., 1987, somm. P. 350, obs. B. AUDIT, Rev. Crit., 1988, P. 687, note RODIERE ; CE, 27 avril 1987, Boulard, AJDA, 1987, P. 776 ; CE, Veuve Hermann, D., 1973, P. 503, concl. BRAIBANT, JDI, 1973, P. 706, note P. WEILL, Rev. Crit., 1974, P. 330, note BATIFFOL ; CE, 10 mars, 1997, Dame Waele, Rev. crit., 1997, P. 695, note COURSIER.

³⁹⁶ CE, 19 novembre 1999, Tegos, RFDA, 2000, pp. 833-841 concl. J. ARRIGHI de CASANOVA.

En somme, pour régler le conflit de lois né de la relation transnationale entre personnes publiques relevant d'Etats distincts, il est possible de faire application de la loi étrangère au contrat administratif. Même si en droit public le contrat administratif conclu par une personne publique française doit être soumis à la loi française, il arrive des situations comme nous l'avons mentionné ci-dessus, où la loi étrangère est appliquée au contrat administratif français. Mais, force est de constater que cette application de la loi étrangère ne porte pas véritablement une atteinte au droit public, puisqu'elle se limite à l'exécution et à la rupture du contrat, et la nature des règles françaises écartées au profit de la loi étrangère est très proche du droit privé (essentiellement le droit du travail). Le problème serait tout autre si l'application de la loi étrangère était perçue comme une atteinte à la souveraineté étatique, mais dans ces exemples précités il n'en est rien. Ce qui implique que tant que la loi étrangère ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'Etat, le règlement du conflit de lois né de la relation transnationale par le droit international privé est admis.

Conclusion du Titre I

Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et burkinabé sont des contrats de droit public interne, ce sont des contrats administratifs. A ce titre, ils sont soumis au contrôle de légalité, qui met en présence les administrés et le représentant de l'Etat d'une part, et les parties à la convention que sont les collectivités territoriales, personnes morales de droit public interne d'autre part. Ainsi, la convention de coopération décentralisée peut être qualifiée de contrat administratif puisqu'elle est régie par le droit interne public. Cependant, compte tenu de la particularité des conventions de coopération décentralisée par rapport aux contrats classiques de l'administration, il est nécessaire de procéder à des réajustements ou réaménagements des règles du contrat administratif, notamment les clauses exorbitantes du droit commun de l'administration, afin que le droit administratif des contrats puisse régir sans difficulté les conventions de coopération décentralisée.

En outre, l'élément d'extranéité qui caractérise les relations conventionnelles entre entités infra étatiques de pays différents rend complexe la détermination du régime juridique applicable à ces conventions. Le fait également que ces entités soient des personnes publiques de droit interne, complique encore plus la détermination du régime juridique qui leur est applicable. D'où la survenance du conflit de lois de droit public. Pour régler alors ce conflit de lois, nous avons écarté la thèse de l'application du droit international administratif prônée par de nombreux auteurs au profit de l'application du droit international privé.

TITRE II : LES ACCORDS

TRANSNATIONAUX ET LE DROIT

INTERNATIONAL PRIVE

Le droit international privé est le système de normes juridiques de sources interne, et internationale que chaque Etat parti applique aux relations entre particuliers, lorsque ces règles entre particuliers ont une dimension internationale. Le droit international privé, même s'il est international, reste un droit privé. Ce droit interfère souvent avec le droit international public, voire avec le droit public interne. Le droit international privé n'est pas privé en considération de son objet, de la matière qu'il régit, mais il est privé par la seule considération des droits et intérêts qu'il a vocation à régir.

Lorsqu'une situation juridique ne comporte aucun élément d'extranéité, il est enfermé dans le contexte interne et là, seul le droit national a vocation à s'appliquer. En revanche, dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsqu'un élément d'extranéité intervient, il y a mise en œuvre du droit international privé, qui peut relever de règles purement internes. Dans ce cas, les éléments d'internationalités qui appellent la mise en œuvre du droit international privé peuvent provenir d'une nationalité étrangère. En effet, la dimension d'extranéité peut être liée à la domiciliation étrangère d'une personne ou à la situation à l'étranger d'un bien, ou encore de la conclusion ou à la signature d'un acte juridique à l'étranger. Ainsi, deux lois nationales sont intéressées à s'appliquer à la situation.

Dans le cas des accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et burkinabé en matière de coopération décentralisée, deux lois nationales relevant de deux Etats distincts à savoir la France et le Burkina Faso ont vocation à s'appliquer. Il y a bien ici un élément d'extranéité. Mais ces accords sont bien différents des contrats passés entre personnes privées, car, contrairement aux contrats entre particuliers, ces accords visent la réalisation de l'intérêt général et non pas seulement la réalisation d'une simple opération marchande.

Peut-on néanmoins assimiler ces accords transnationaux des collectivités infra-étatiques aux contrats classiques entre sujets de droit privé ? Vu que le recours à l'arbitrage est en principe prohibé aux personnes publiques de droit interne, ne faudrait-il pas combiner le droit international privé au droit public interne afin de permettre aux entités infra-étatiques, personnes morales de droit public interne, de recourir à l'arbitrage en cas de litige ? (Chapitre II). En outre, en dehors du recours possible à l'arbitrage en cas de différends nés à l'occasion de la conclusion de la convention de coopération décentralisée, les parties ont la possibilité de recourir à une juridiction étatique (Chapitre II).

CHAPITRE I : LE RECOURS A UNE

JURIDICTION ETATIQUE

Les règles de droit commun du contentieux administratif s'appliquent à tout contrat administratif et donc aux contrats transnationaux. Le droit du contentieux administratif affirme un principe d'ordre public des règles de compétence des juridictions. Selon ce principe, le contentieux administratif est attribué à l'ordre administratif. René CHAPUS rappelle que cette compétence d'attribution exclut toute dérogation conventionnelle³⁹⁷, à l'exception de dispositions expresses de la loi ou d'une convention internationale, comme celles prévues à l'article L 311-6 du Code de justice administrative³⁹⁸. Jusque-là, aucun texte législatif ne semble prévoir de dérogation à la compétence d'attribution de l'ordre administratif. Dès lors, les conventions transnationales étant de nature administrative sont soumises au droit administratif.

A ce titre, Matthias AUDIT précise que « *la compétence d'attribution des juridictions administratives françaises ne comprend donc que les contrats conclus par une personne publique française ou pour son compte. Mais il s'agit alors de l'ensemble de ces contrats sans exception. La localisation du contrat à l'étranger ne fait, en particulier, pas obstacle à cette compétence*³⁹⁹ ». Cette conclusion est simple à appliquer, mais pose de nombreuses difficultés. En effet, il ne semble pas logique qu'un partenaire étranger ne puisse pas saisir les tribunaux

³⁹⁷ R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 10^{ème} éd., Montchrestien, p.236 et s.

³⁹⁸ Article L311-6: Par dérogation aux dispositions du présent code déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage dans les cas prévus par : 1° L'article 69 de la loi du 17 avril 1906 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1906, repris aux articles 247 et 361 du code des marchés publics ; 2 L'article 7 de la loi n° 75-596 du 9 juillet 1975 portant diverses dispositions relatives à la réforme de la procédure civile ; 3°L'article 19 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique ; 4 L'article 25 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ; 5°L'article 9 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ; 6°L'article 28 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ; 7 L'article 24 de la loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre ; 8 L'article 3 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire.

³⁹⁹ M. AUDIT, op. cit., n° 358, p.328.

relevant de son propre ordre juridique. Une telle action au regard du droit commun ne serait pas reconnue par le droit français, et la décision ne serait pas opposable à la collectivité française. AUDIT poursuit à ce propos que : « *les juridictions administratives françaises vont se déclarer exclusivement compétentes à l'égard d'un contrat transnational conclu par une personne publique française. Or, un litige relatif à ce type d'accord devrait pouvoir être porté indifféremment devant les juridictions de l'un ou l'autre des contractants et même, éventuellement, devant un tribunal tiers*⁴⁰⁰ ».

Un second principe doit être mis en exergue dans les règles de droit commun. C'est la liaison entre la compétence et le fond comme le souligne René CHAPUS⁴⁰¹. Selon ce principe, il existe un lien entre la loi applicable et la juridiction compétente⁴⁰², impliquant ainsi une relation entre le droit administratif et la compétence juridictionnelle. Ce qui signifie que, les actes administratifs ne peuvent relever que de la compétence juridictionnelle administrative.

Pour EISENMANN⁴⁰³, les rapports entre la compétence et le droit sont de trois ordres. En effet, premièrement, la compétence juridictionnelle et le droit applicable sont indépendants l'un et l'autre, pour les deux autres courants, ils existent une corrélation entre les deux éléments. Cette corrélation considère soit que le règlement de la compétence juridictionnelle commande le règlement du droit applicable, soit au contraire que le droit applicable entraîne la compétence juridictionnelle.

⁴⁰⁰ M. AUDIT, op. cit., n° 358, p.326.

⁴⁰¹ R. CHAPUS, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, n°976, p.683 et s.

⁴⁰² A l'opposé, C. DUVAL, *la liaison entre la compétence et le fond en droit administratif français*, Thèse, Aix-Marseille III, 1994, p.1091. Il écrit notamment dans ses conclusions que « *La consécration par la doctrine d'un principe de corrélation nécessaire entre la compétence et le droit applicable relève donc largement de l'ordre de la pensée mythique. Comme tout mythe, elle se rapporte à l'histoire d'une création, celle de la juridiction administrative, et résulte « d'une non concordance entre l'image erronée par l'observation d'un phénomène et celle que l'on avait avant cette observation ».* Et si elle n'en présente pas toutes les caractéristiques structurales-élaboration d'un ensemble structuré, non pas directement avec d'autres ensembles structurés, mais en utilisant des résidus et débris d'événements... témoins possibles de l'histoire d'un individu ou d'une société-, elle ne repose que sur ces raisons « *qui peuvent entraîner des convictions mais qui ne sont jamais convaincantes par elles-mêmes* ».

⁴⁰³ Ch. EISENMANN, *Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français*, dans les Mélanges J. MAURY, t. II, P. 379.

Dès lors, d'après la corrélation entre le droit applicable et la compétence, les conventions de coopération décentralisée seraient des contrats administratifs susceptibles de recours uniquement devant l'ordre administratif français et soumis au droit administratif français. Une telle situation n'est pas acceptable pour les partenaires étrangers et est en inadéquation avec la logique de la coopération. De ce fait, il est intéressant de savoir quel est le choix par les parties du droit applicable à la convention ? Et comment déterminer le droit applicable lorsque les parties ne le précisent pas dans la convention ?

A ce titre, il est important de préciser que la loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Un accord interétatique ou un traité peut toutefois prévoir explicitement ce point, et dans ce cas il s'applique de plein droit, les règles de compétence juridictionnelle étant d'ordre public. En l'absence de disposition législative et de jurisprudence sur ce point, il conviendra de soumettre au juge administratif les litiges nés sur le territoire national et mettant en cause une collectivité territoriale française ou un groupement. Les dispositions conventionnelles prévoyant une tentative de règlement amiable des conflits sont licites, dès lors qu'elles ne privent pas définitivement les parties d'un recours juridictionnel effectif si besoin est.

A défaut de disposition particulière, si la convention est régie par le droit étranger et que le litige survient dans le pays auquel appartient la collectivité territoriale étrangère, il appartiendra à la collectivité française ou à son groupement de s'assurer qu'elle dispose de voies de recours en cas de contentieux.

Les relations juridiques entre les collectivités territoriales françaises et burkinabé sont de droit interne, ces conventions intègrent l'ordre juridique français et l'ordre juridique burkinabé. Les conventions de coopération décentralisée peuvent prévoir un droit applicable, mais dans le cadre des conventions de coopération décentralisée franco-africaine et franco-burkinabé en particulier, les parties ne prévoient pas le droit applicable, d'où la difficulté de mise en œuvre du droit applicable, et surtout la saisine du tribunal compétent en cas de litige.

Ce chapitre aura pour objectif de déterminer les règles applicables en cas de contentieux, c'est-à-dire le tribunal compétent, la loi applicable, et le caractère exécutoire de la décision. De ce fait, dans une section première, il s'agira d'une part de mettre en exergue les cas où des clauses particulières sont prévues par des traités encadrant les relations de coopération décentralisée, pour éviter ou régler le litige, et d'autre part les cas où ces clauses ne sont pas

prévues ni par les traités, ni par les parties elles-mêmes. Et, dans une seconde section, il s'agira de présenter le caractère exécutoire de la décision du juge administratif en cas de contentieux.

Section 1 : La stipulation de clauses particulières dans certains traités

Selon Charles EISENMANN⁴⁰⁴, la loi applicable entraîne la compétence juridictionnelle. Cette thèse a été transposée au contentieux entre collectivités relevant de deux ordres juridiques différents. Ainsi, le droit applicable à la convention de coopération décentralisée détermine par la même occasion la juridiction compétente.

Des clauses particulières relatives au contentieux des accords transnationaux entre collectivités publiques en matière de coopération décentralisée sont insérées dans certains traités internationaux (Paragraphe I). Cependant, il arrive des cas où le droit applicable n'est pas stipulé dans les accords de coopération décentralisée (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'insertion de la clause de choix de la loi applicable et de la clause attributive de juridiction

La circulaire du 20 avril 2011 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements précise que certains traités relatifs à la coopération transfrontalière font mention de la loi applicable, et de la juridiction compétente en matière de contentieux nés des accords transnationaux entre collectivités territoriales.

⁴⁰⁴ Ch. EISENMANN, Ibid.

La circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements rappelle les principes généraux en matière de contentieux nés des relations de coopération entre collectivités territoriales.

Ainsi, aux termes de la circulaire du 20 avril 2001 : « *La loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Un traité ou un accord intergouvernemental peut toutefois prévoir explicitement ce point, et dans ce cas il s'applique de plein droit, les règles de compétence juridictionnelle étant d'ordre public. En l'absence de telles dispositions, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître* ».

En outre, la circulaire précise que les traités, ou accords intergouvernementaux peuvent prévoir des dispositions particulières en matière de contentieux des conventions internationales. Elle rappelle également que les règles de compétence juridictionnelle sont d'ordre public.

Ainsi, la circulaire semble affirmer que les traités et les accords intergouvernementaux ne peuvent pas déroger à l'ordre public juridictionnel. Cependant, cette affirmation peut être discutée. A ce titre, René CHAPUS affirme qu'une convention internationale peut déroger aux règles d'attribution des compétences juridictionnelles⁴⁰⁵. Dès lors, l'ordre public ne peut pas s'imposer aux accords intergouvernementaux. De plus, cette règle empêcherait les accords intergouvernementaux de prévoir des dispositions particulières dérogeant à l'ordre public, alors que l'objet premier des conventions est de prévoir ces dispositions.

Par conséquent, la circulaire apparaît difficilement compréhensible, et sa rédaction peut être analysée comme une rédaction malencontreuse. D'ailleurs les accords intergouvernementaux ne se réfèrent pas à l'ordre public juridictionnel, mais au contraire ils mettent en place plusieurs dérogations à la compétence d'attribution du contentieux administratif. D'où l'intérêt de prendre en considération la stipulation des clauses de choix de la loi applicable et des clauses attributives de juridictions par certains traités, notamment en matière transfrontalière. Les traités de Rome, de Bayonne, de Karlsruhe et franco-belge ont inséré des clauses faisant mention de la loi applicable et du tribunal compétent en matière de contentieux nés de la relation transfrontalière des collectivités territoriales.

⁴⁰⁵ R. CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 10^{ème} éd., Montchrestien, n°299, P. 241.

Ainsi, le traité de Rome de 1993 prévoit à l'article 6 que « *Les accords qui sont conclus entre les collectivités territoriales doivent définir le droit applicable auxdits accords. Ce droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige, la juridiction compétente sera celle de l'État dont le droit est applicable en vertu de l'accord conclu entre les collectivités territoriales.* » Le traité de Bayonne dispose à l'article 4 que « *Les conventions conclues entre les collectivités territoriales définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties contractantes. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie contractante dont le droit a été choisi. Les conventions n'engagent que les collectivités territoriales signataires. Les Parties contractantes ne sont d'aucune manière engagées par les conséquences des obligations contenues dans les conventions conclues entre les collectivités territoriales ou par la mise en œuvre de ces conventions* ».

Quant au traité de Karlsruhe, il précise que « *les conventions de coopération définissent le droit applicable aux obligations qu'elles contiennent. Le droit applicable est celui de l'une des Parties. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi* ».

Enfin, l'accord franco-belge dispose en son article 4 alinéa 6 que : « *La convention de coopération définit le droit applicable aux obligations qu'elle contient. Le droit applicable est celui de l'une des Parties au présent accord. En cas de litige sur le respect de ces obligations, la juridiction compétente est celle de la Partie dont le droit a été choisi.* »

On constate alors que ces textes sont presque rédigés à l'identique. Ainsi, à l'étude de ces différents traités, il apparaît que le droit applicable à la convention est celui de l'une des parties à la convention. Ces traités définissent le droit applicable entre les parties, ce qui entraîne par la même occasion la compétence juridictionnelle. D'abord, le premier principe dégagé de ces textes est que le droit de la convention est celui de l'une des parties. Ce principe exclut définitivement le droit international public, et place les relations entre les collectivités territoriales dans l'ordre juridique interne de l'une des parties.

Ensuite, le second principe prévoit que les conventions entre collectivités territoriales définissent le droit applicable. Ce principe apparaît comme une condition stricte dans le traité de Rome, car il utilise les termes « *doivent préciser* », alors que les autres conventions prévoient une obligation beaucoup plus temporisée en ces termes : « *les conventions définissent* ». Il semble alors que l'obligation soit plus forte dans le traité de Rome. Malgré

cette différence, ces textes posent une obligation à la charge des collectivités territoriales. Enfin, le troisième principe impose une règle particulière prévoyant que le choix de la loi applicable détermine la juridiction compétente. Cette règle affirme une liaison entre le choix de la loi applicable et la juridiction compétente, et rejoint le droit commun selon lequel la compétence suit le fond⁴⁰⁶.

Ces règles issues des traités et régissant le contentieux des conventions de coopération décentralisée doivent être complétées par les dispositions de l'article 7 du protocole additionnel à la convention-cadre de Madrid de 1982 concernant les organismes de coopération. Cet article dispose que : « *les contentieux éventuels résultant du fonctionnement de l'organisme de coopération transfrontalière sont portés devant les juridictions compétentes en vertu du droit national ou en vertu d'un accord international* ». Il prévoit que l'organisme de coopération relève du droit national qui l'a créé, sauf si un accord international en dispose autrement. Cependant, les traités de Rome, Bayonne et Karlsruhe ou le projet franco-belge ne prévoient pas de dérogation en la matière.

Par ailleurs, il est intéressant de remarquer que le droit applicable dans le cadre de la coopération décentralisée entre collectivités territoriales en matière de contentieux est formulé de manière beaucoup plus imprécise que dans les traités organisant ces relations. Ainsi, l'interprétation de l'article L1115-1 du CGCT permet implicitement, selon Christian AUTEXIER, de placer la convention sous l'empire du droit français ou du droit étranger⁴⁰⁷. Cette approche est également confirmée par l'avis du Conseil d'État du 25 octobre 1994⁴⁰⁸, qui précise que le régime des conventions est défini au cas par cas, par les conventions elles-mêmes.

⁴⁰⁶ R. CHAPUS, Droit administratif général, t.1, Montchrestien, n° 976, P. 683 et s.

⁴⁰⁷ Ch. AUTEXIER, L'action extérieure des collectivités locales française dans le cadre européen, Répertoire Dalloz, 4408-42.

⁴⁰⁸ CE, Avis du 25 octobre 1994, in Etudes et documents n° 46, P. 379.

Paragraphe II : L'inexistence de la clause de choix de la loi applicable et de la clause attributive de juridiction en matière de coopération transfrontière franco-africaine

Après avoir présenté les normes précisant un droit applicable en cas de contentieux, il convient ici de relever l'hypothèse où la convention de coopération décentralisée ne fait pas mention du choix de la loi applicable. C'est notamment le cas des conventions de coopération transfrontière franco-africaines et en particulier franco-burkinabé. Dans ce cas, il est important de faire des recommandations à ces collectivités afin qu'elles introduisent des clauses de droit applicable ainsi que des clauses attributives de juridiction pour prévenir et/ou régler le contentieux.

Le manquement à l'obligation de prévoir un droit applicable entraîne-t-il la nullité de la convention de coopération décentralisée ? La réponse est non. Mais, lorsque les parties n'élisent pas de droit applicable, cela entraîne d'énormes difficultés. En effet dans cette hypothèse aucune juridiction n'est compétente, car aucune loi applicable n'a été déterminée, et le seul moyen de déterminer le droit applicable c'est de saisir une juridiction. Ainsi en l'absence de choix par les parties de la loi applicable, il convient nécessairement de déterminer un for, afin de désigner le for compétent. Cette situation inextricable trouve néanmoins des solutions dans la circulaire du 20 avril 2001.

De ce fait, la circulaire du 20 avril 2001 dispose qu'en l'absence de disposition sur le droit applicable dans les traités intergouvernementaux ou dans la convention de coopération décentralisée, « *le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître* ». Cette disposition permet de régler ces difficultés. Ainsi, elle montre que lorsque les collectivités territoriales n'élisent pas la loi applicable, cela n'entraîne pas la nullité de la convention, mais entraîne seulement l'application du critère du lieu d'exécution du contrat.

Ainsi, le lieu d'exécution de la convention devient le critère déterminant de la juridiction compétente et de la loi applicable. Par conséquent, le critère du lieu d'exécution se substitue au silence de la convention en matière de droit applicable. Cependant, il arrive quelques rares cas où, dans des accords de coopération transfrontière où le droit applicable est stipulé. Il s'agit par exemple des accords de coopération décentralisée en Côte d'Ivoire, dans lesquels les modalités

de règlement des contentieux nés entre une collectivité territoriale ivoirienne et un acteur exerçant à l'étranger sont prévues. En effet, dans ce cas, les contentieux sont instruits conjointement par le ministre en charge des collectivités territoriales et celui chargé des affaires étrangères. Ainsi, les actions auprès des tribunaux ne peuvent intervenir que six (6) mois à compter de la saisine desdites autorités. Des cas comme celui-là, où le droit applicable est prévu en cas de contentieux nés des accords de coopération décentralisation, devraient constituer une référence pour la plupart des collectivités territoriales africaines et en particulier burkinabé dans leurs relations avec leurs homologues étrangers.

Les accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et africaines et en particulier franco-burkinabé en matière de coopération décentralisée n'élisent pas le droit applicable ni la juridiction compétente en cas de litige, et aucune autre règle ne vient préciser l'élection du droit applicable dans ce cas. Dans cette hypothèse le critère du lieu d'exécution de la convention, devient le critère déterminant dans le choix du droit applicable.

Paragraphe III : Quelques solutions pour prévenir les risques de litiges

Depuis le début des relations de coopération décentralisée entre les collectivités publiques françaises et burkinabé, à notre connaissance aucun litige n'est né des différents accords entre ces entités. Mais cela n'implique pas pour autant qu'à l'avenir aucun litige ne survienne, car le nombre sans cesse croissant de ces relations transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé et les enjeux économiques et financiers que renferment dorénavant ces accords peuvent à la longue faire naître des différends entre les parties. Dans ce cas, il serait judicieux que le régime juridique applicable aux accords de coopération décentralisée soit précisé afin de réduire, ou en tout cas prévenir un tant soit peu ces risques. Ce qui implique que, dès la conclusion de l'accord de coopération décentralisée, les collectivités publiques françaises et burkinabé devraient préciser le régime juridique applicable à leur convention, afin d'éviter les difficultés et complications pouvant survenir notamment en cas de contentieux.

A ce titre, les collectivités territoriales franco-burkinabé pourraient par exemple prévoir des clauses particulières lors de la conclusion de leurs contrats. Cela permettrait ainsi, la réduction des difficultés éventuelles pouvant naître en cas de conflit, compte tenu du fait que les conventions de coopération décentralisée mettent nécessairement en présence deux droits et deux systèmes judiciaires nationaux. La stipulation de ces clauses au moment de la conclusion du contrat permettrait en cas de litige lié à l'interprétation ou à l'exécution du contrat de se référer au droit national de l'une des parties.

Dans ce cas, le droit national de la collectivité territoriale ayant pris la part la plus active dans la relation de coopération peut être choisi. Ainsi, dans le cadre de la relation de coopération décentralisée franco-burkinabé, ce sera le droit de la collectivité française qui pourrait être choisi lorsque celle-ci doit apporter des fonds par exemple dans la réalisation d'infrastructures au Burkina Faso tel que la construction d'une école, d'une maternité ou d'un forage de puits, etc. Toutefois, cette option pourrait être perçue comme une forme de perpétuation du néocolonialisme.

Ainsi, il faudrait que les parties recourent à des clauses stipulant que c'est le lieu d'exécution du contrat qui s'applique, donc le droit burkinabé. Dans ce cas, il faudrait que le droit burkinabé fasse preuve de beaucoup plus de rigueur notamment dans le renforcement des compétences juridictionnelles, de l'impartialité de la justice, car l'image de la justice dans les pays en développement, particulièrement en Afrique, souffre d'un déficit de confiance tant de l'intérieur que de l'extérieur. Dans les cas, où les clauses stipulent que c'est le droit du lieu d'exécution de l'accord qui s'applique, ce serait alors le droit burkinabé qui pourrait être choisi.

Section 2 : Le régime juridique de la décision

Le contentieux des collectivités territoriales est très peu développé au Burkina. Cela s'explique sans doute par la jeunesse de ces collectivités. Ce sont plutôt les contentieux relatifs aux aspects électoraux, les aspects liés au foncier urbain et rural ainsi que ceux relatifs aux marchés publics qui connaissent un certain essor. Mais aussi bien en France qu'au Burkina Faso, les décisions de justice sont revêtues de l'autorité de la chose jugée (Paragraphe II). Le

contentieux né des relations de coopération décentralisée entre collectivités territoriales françaises et burkinabé amène également à s'interroger sur la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier de l'immunité de juridiction (Paragraphe I).

Paragraphe I : Les questions relatives à l'immunité de juridiction

L'immunité de juridiction permet en principe aux collectivités étrangères de se soustraire à la compétence des tribunaux nationaux. De ce fait, l'immunité de juridiction permettrait ainsi aux collectivités territoriales burkinabé de se soustraire à la compétence des tribunaux français. Toutefois selon Geneviève BURDEAU⁴⁰⁹, le principe de l'immunité de juridiction s'applique de manière variable selon l'autorité en cause (démembrements territoriaux de l'État, ou services publics). Elle considère que les démembrements territoriaux de l'État (états fédéraux, régions autonomes, départements, villes) ne peuvent pas bénéficier de l'immunité de juridiction au regard de la jurisprudence⁴¹⁰, à l'exception de certains pays comme les États-Unis.

En revanche, pour les services publics, la jurisprudence⁴¹¹ admet l'immunité en se référant à la nature de l'acte. L'immunité jouerait donc pour les actes de puissance publique manifestant la souveraineté de l'État étranger⁴¹², contenant une clause exorbitante du droit commun, et exécuté dans un but de service public⁴¹³. Cette analyse conduit à penser, d'une part, que les accords entre collectivités territoriales ne sont pas concernés par l'immunité de juridiction et, d'autre part, que les accords passés entre une collectivité et un service public étranger peuvent entraîner l'application de l'immunité de juridiction.

⁴⁰⁹ G. BURDEAU, *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents*, Mélanges Reuter, Pedone, 1981, P.123 et s.

⁴¹⁰ Voir par exemple Cour de cassation, Paris Ière, 5 novembre 1969, État de Hesse contre Neger, JCF, 1970, II, note RUZIE.

⁴¹¹ Gazette du Palais, 1971, I, 17, conclusion Chabrol.

⁴¹² Civil, Ière, 25 février 1969, Société Levant Express Transport c/ Chemins de fer du gouvernement iranien, rev. crit., 1970, 102, note BOUREL.

⁴¹³ Cour de cassation, civil, 17 janvier 1973, société hôtel George V c/ État espagnol et Office espagnol du tourisme, rev. crit. 1973, 125, note BOUREL.

C'est la convention européenne sur l'immunité des États du 16 mai 1972⁴¹⁴ qui prévoit que : « *Les États membres d'un État fédéral ne bénéficient pas de l'immunité, sans préjudice des dispositions de l'article 27. Toutefois, un État fédéral, partie à la présente Convention, peut déclarer, par notification adressée au secrétaire général du Conseil de l'Europe, que ses États membres peuvent invoquer les dispositions de la Convention applicable aux États contractants et ont les mêmes obligations que ces derniers* ». Seules l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique ont étendu l'immunité de juridiction aux États fédérés⁴¹⁵, toutefois cette convention n'est pas opposable à la France, car elle ne l'a ni signée, ni ratifiée.

Au regard de ces textes et de la jurisprudence, l'immunité de juridiction semble dans certains cas (service public et acte administratif), être une hypothèse envisageable en matière de contentieux de la coopération décentralisée. Mais, il n'en est rien, car l'immunité de juridiction ne peut être invoquée en matière de coopération décentralisée surtout lorsque la convention précise le droit applicable. De ce fait, il ne serait pas concevable que la collectivité territoriale burkinabé puisse à la fois invoquer l'immunité de juridiction et consentir par un accord, de se soumettre au droit français. Par conséquent, en insérant une telle clause, les parties renoncent obligatoirement à l'immunité de juridiction. Cela s'applique également aux collectivités françaises qui seraient tentées d'invoquer l'immunité de juridiction devant le juge burkinabé. Dès lors, l'immunité de juridiction ne concernerait que les conventions se rapportant à un service public étranger, où aucune disposition particulière n'aborde le problème du droit applicable à la convention.

⁴¹⁴ Convention européenne sur l'immunité des États, Bâle, 16, mai, 1972, Conseil de l'Europe. Cette convention a été ratifiée par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, et la Suisse.

⁴¹⁵ Belgique : Déclaration consignée dans une lettre du Ministre des Affaires étrangères de la Belgique, en date du 4 septembre 2003, transmise par le Représentant Permanent de la Belgique et enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe le 23 septembre 2003 - Or. fr./all./néer, Autriche : Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 10 juillet 1974 - Or. all./angl./fr., Allemagne : Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent, en date du 3 juin 1992, enregistrée au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe le 5 juin 1992 - Or. angl./fr./all.

Paragraphe II : Le caractère exécutoire de la décision étrangère

La question que l'on se pose ici, c'est de savoir quelle est la force exécutoire de la décision du juge administratif burkinabé dans l'ordre juridique français. Le droit administratif à notre connaissance ne prévoit rien en la matière. Il s'agira donc ici de se référer au droit international privé, qui a élaboré des règles précises dans ce domaine, d'où la possibilité ici pour nous de nous en inspirer afin de les transposer en droit public, plus précisément en matière de contrats transnationaux.

Ainsi, le droit international privé prévoit la reconnaissance des jugements étrangers, soit au moyen d'une procédure d'exequatur visant à titre principal à établir l'efficacité des jugements étrangers⁴¹⁶, soit à travers une reconnaissance incidente au cours d'une procédure, soit en attribuant de plein droit la force exécutoire dans certaines matières. Il ne s'agit pas ici de développer ces trois procédures de droit international privé, mais simplement de présenter la procédure d'exequatur, et d'imaginer une adaptation au droit public.

L'objet de l'exequatur, c'est de conférer au jugement étranger la force exécutoire et l'autorité de la chose jugée qui lui fait défaut en France. La finalité première de la demande en exequatur est de rendre possible l'exécution forcée du jugement étranger. Le jugement en exequatur est un préalable nécessaire à l'exécution. Les demandes d'exequatur relèvent de la compétence du tribunal de grande instance, et débutent par l'assignation de la personne qui avait la qualité de partie adverse dans le procès étranger. Le juge exerce un contrôle sur le jugement étranger, il vérifie que la décision étrangère respecte les conditions de conformité à l'ordre public international, et l'ordre public national. Le jugement d'exequatur est exécutoire à l'instar de tout jugement français.

Cette procédure d'exequatur en droit international privé, pourrait alors être transposée en droit du contentieux administratif des accords de coopération décentralisée, car une analogie entre l'exequatur et la procédure d'homologation des transactions en droit public admis par l'avis du Conseil d'État du 6 décembre 2002, « *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'Hay-les-Roses*⁴¹⁷ », est possible. Ainsi en s'appuyant à la

⁴¹⁶ P. MAYER, Droit international privé, 6^{ème} éd., Montchrestien, 1998, P. 261.

⁴¹⁷ Avis du CE du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'Hay les roses, requête n° 249153, JO 12 janvier 2003, P.723.

fois sur la procédure d'exequatur et l'homologation des transactions entre personnes publiques, il est possible de concevoir une procédure d'homologation des jugements étrangers pris en matière de coopération décentralisée. La compétence d'homologation peut être attribuée au tribunal administratif, ou directement au Conseil d'État, qui seraient saisis par les parties et effectueraient alors un contrôle de la décision étrangère au regard de l'ordre public, et de la compétence de la juridiction étrangère en la matière. A l'instar de l'homologation transactionnelle, l'homologation judiciaire donnerait force exécutoire au jugement étranger. Cette procédure peut être mise en place par le législateur, ou par le Conseil d'État, comme il l'a fait dans l'avis du 6 décembre 2002.

CHAPITRE II : LE RECOURS A L'ARBITRAGE

L'exclusivisme de la compétence des juridictions administratives en matière de contentieux administratifs constitue un frein au développement d'autres modes de règlement des différends tels que l'arbitrage. D'ailleurs même, le recours à l'arbitrage pour régler les litiges nés à l'occasion d'actes administratifs est en principe prohibé en droit administratif. La doctrine classique y reste fermement opposée.

Les contrats de droit international privé sont portés à la connaissance d'arbitres internationaux en cas de litiges. Pourrait-on envisager de soumettre aussi ces accords transnationaux à ce type d'arbitrage en cas de litige ? A priori non, car au regard du droit interne de chacun des Etats d'appartenance de ces différentes parties au contrat, ces actes sont des actes publics de droit interne. Or le principe est que les acteurs de droit public échappent à l'arbitrage, d'où la nécessité de faire coexister les catégories de normes juridiques (droit international privé et accords de droit interne).

Le recours à l'arbitrage permettrait aux personnes morales de droit public, en l'occurrence les collectivités territoriales ici, de se départir de l'exclusivisme de la compétence des juridictions administratives en matière de contentieux administratifs. Autoriser les collectivités territoriales dans le cadre de leurs accords de coopération, de recourir à l'arbitrage en cas de litige pourrait mettre fin aux problèmes de saisine de la juridiction compétente, en cas de conflit. Cela permettrait aussi aux collectivités territoriales de prévenir les éventuels litiges en insérant dans leurs contrats des clauses compromissoires, ce qui évitera bien de difficultés notamment les questions de droit applicable et du tribunal compétent.

Ainsi, dans un premier temps, nous mettrons en exergue le fait que l'arbitrage est en principe interdit en droit administratif, puis dans un second temps, qu'il existe néanmoins des dérogations à ce principe (section 1). Et enfin, nous présenterons le régime juridique de l'arbitrage, c'est-à-dire la force exécutoire de la sentence arbitrale aussi bien en France qu'au Burkina Faso (section 2).

Section 1 : L'arbitrage en droit public

La doctrine classique est hostile à l'arbitrage dans les litiges de droit privé ou de droit public, impliquant des personnes publiques, notamment en matière d'arbitrage interne. Le principe en droit public est la prohibition de l'arbitrage pour les personnes publiques (Paragraphe I). Cependant, des dérogations à ce principe existent (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le principe d'interdiction de l'arbitrage en droit public

L'interdiction de l'arbitrage en droit public présente un caractère organique. La jurisprudence y a ajouté à un moment, l'interdiction de recourir à la clause compromissoire dans les contrats administratifs même entre personnes privées (A). A côté du critère organique, un critère matériel participe à la prohibition de l'arbitrage en droit public des personnes morales de droit public (B).

A) Le critère organique

Le principe d'interdiction aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage en cas de litiges présente un caractère organique. Ce caractère organique implique que : « *c'est la qualité même de personne morale de droit public qui participe à la prohibition du recours à l'arbitrage*⁴¹⁸ ». En d'autres termes, tous les litiges de droit public comme de droit privé impliquant des personnes publiques ne peuvent pas faire l'objet du recours à l'arbitrage. Ce principe fut d'ailleurs réaffirmé maintes fois par le Conseil d'Etat dans plusieurs décisions. En effet, ces décisions du Conseil d'Etat se fondent sur l'atteinte au principe de la séparation des pouvoirs

⁴¹⁸ GAUDMET (Y.), Droit Administratif, 19 éd., LGDJ, 2010, P. 56.

que constituerait la soumission d'une autorité publique à un tribunal arbitral⁴¹⁹. Dans le même sens, les articles 83 et 1004 de l'ancien code de procédure civile furent régulièrement invoqués pour interdire le recours à l'arbitrage des personnes publiques⁴²⁰.

Le principe d'interdiction du recours à l'arbitrage aux personnes publiques découle essentiellement aussi du fait que l'arbitrage porte atteinte à la compétence d'ordre public des juridictions étatiques. Il s'agit d'un principe général de droit public. A ce titre, LAFERRIERE affirmait que : « *il est de principe que l'Etat ne peut pas soumettre ses procès à des arbitres, tant à raison des conséquences aléatoires de l'arbitrage que des conséquences d'ordre public qui veulent que l'Etat ne soit pas jugé que par des juridictions établies par la loi*⁴²¹ ».

Enfin, un nouvel article fut inséré par la loi du 05 juillet 1972 dans le Code civil. Il s'agit de l'article 2060 du Code civil qui interdit tout recours à l'arbitrage pour les collectivités publiques et les établissements publics. Cette disposition vient ainsi renforcer le dispositif déjà existant prohibant le recours à l'arbitrage des personnes publiques.

En dehors du critère organique participant à la prohibition du recours à l'arbitrage des personnes publiques en droit public, un second critère concourt également à cette interdiction. Il s'agit du critère matériel.

⁴¹⁹ CE, 17 novembre 1824, Ouvrard c/Ministre de la Guerre, Rec., P. 631 ; CE, 17 août 1825, Boyer c/Ministre de la Guerre, Rec., P. 492; CE, 20 juillet 1836, Ministre de l'Intérieur c/Héritiers Klein, Rec., P. 365.

⁴²⁰ CE, 23 décembre 1887, de Dreux-Brézé Evêque de Moulins, Rec., P. 842, concl. LE VASSEUR de PRECOURT, S., 1889, 3, 57, DP, 1889, 3,1 ; CE, 24 juillet 1891, Société Générale des Téléphones, Rec., P. 574, DP, 1893, 3, 5 ; CE, 19 mai 1893, Ville d'Aix-les-Bains, S., 1895, 3, 36 ; CE, 17 juillet 1896, Clouzard c/département de l'Yonne, Rec., P. 45, DP, 1805, 3, 33, S., 1906, 3, 61.

⁴²¹ LAFERRIERE (E.), Traité de la juridiction administrative, t. II, Paris LGDJ, 1989, PP. 145-146.

B) Le critère matériel

L'interdiction faite aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage par la conclusion de clauses compromissaires ou des compromis a été renforcée par un critère matériel. C'est ainsi que Yves GAUDEMET affirmait que : « *ce principe général, de caractère organique, qui considère les parties au litige, pour interdire l'arbitrage, sous toutes ses formes dès lors que l'une d'entre elles est une personne publique, est prolongé par un second principe, de caractère matériel, dont la formulation par la jurisprudence est plus récente. Il s'agit de l'interdiction de la clause compromissoire dans tous les contrats de la compétence du juge administratif*⁴²² ».

La jurisprudence du Conseil d'Etat met en exergue le fait que tous les contrats administratifs, même conclus par des personnes privées, relèvent de la compétence exclusive du juge administratif. Les contentieux nés de ces contrats ne peuvent donc pas en principe relever des procédures de l'arbitrage. Dans un arrêt du 3 mars 1989, Société des autoroutes de la région Rhône-Alpes AREA⁴²³, le Conseil d'Etat avait étendu l'interdiction organique de l'arbitrage à des contrats conclus entre personnes privées, mais que leur objet fait considérer comme des contrats administratifs, soumis à la juridiction du juge administratif. Il s'agit de marchés de travaux passés par les sociétés privées concessionnaires d'autoroutes. Le Conseil d'Etat en se basant sur l'article 2061 du Code civil déclarait la nullité de la clause compromissoire aux motifs que s'il n'est disposé autrement par la loi, l'impossibilité d'une telle clause dans ces contrats, commerciaux par leur contenu, mais administratifs par qualification de la jurisprudence.

Ainsi, en l'espèce, les dispositions de l'article 631 du code du commerce permettant l'arbitrabilité en matière commerciale furent écartées. Le compromis spécial d'arbitrage restait en revanche en principe possible, mais admis strictement par la jurisprudence. Par la suite, la réforme de l'article 2061 du Code civil par la loi du 15 mai 2001 mit un terme à la

⁴²² GAUDEMET (Y.), « *L'arbitrage : aspects de droit public. Etat de la question* ». Rev. arb., 1992 PP.241-257, spéc., P.245.

⁴²³ CE, sect., 3 mars 1989, Société des autoroutes de la région Rhône-Alpes, Rec., P. 69 concl. GUILLAUME, AJDA, 1989, P. 391, note DUFAU, Rev. arb., 1989, P. 215.

jurisprudence AREA en permettant dorénavant l'insertion de la clause compromissoire dans les contrats entre personnes privées, même qualifiés d'administratifs⁴²⁴.

Paragraphe II : Les exceptions au principe d'interdiction de l'arbitrage en droit public

Le principe de prohibition du recours à l'arbitrage des personnes publiques à l'occasion de litiges nés de leurs contrats, connaît néanmoins des dérogations qui peuvent résulter de conventions internationales ou de dispositions législatives spécifiques incorporées dans l'ordre juridique interne français (A). Au Burkina Faso, ce principe est également temporisé, car le décret n° 2008 -173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public, permet aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage, notamment dans les litiges relevant des contrats de marchés publics. Les collectivités territoriales pourraient donc se baser sur cette disposition pour régler leurs différends par le biais de l'arbitrage (B).

A) La possibilité de recourir à l'arbitrage en cas de litiges des contrats administratifs du commerce international en France

Des conventions internationales auxquelles la France est partie peuvent écarter l'interdiction de l'arbitrage pour les personnes publiques selon le droit français. Ainsi, la convention européenne sur l'arbitrage international du 21 avril 1961 ou convention de Genève publiée en France par un décret du 26 janvier 1968, dont l'article 2 reconnaît aux personnes morales qualifiées par la loi qui leur est applicable, de personnes morales de droit public, la faculté de conclure valablement des conventions d'arbitrage.

⁴²⁴ Ainsi aux termes de l'article 2061 du code civil : « *Sous réserve des dispositions législatives particulières, la clause compromissoire est valable dans les contrats conclus à raison d'une activité professionnelle* ».

Certains traités bilatéraux ou multilatéraux ont également prévu des dérogations au principe d'interdiction de l'arbitrage en matière de contrats publics internationaux. A ce titre, le traité de Cantorbéry du 12 février 1986 autorise le recours à l'arbitrage pour les personnes publiques et les concessionnaires impliqués dans la réalisation et l'exploitation du tunnel sous la manche⁴²⁵. De même, le traité relatif au tunnel du Mont blanc, et celui relatif à la ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne prévoient également le recours à l'arbitrage⁴²⁶. Dans le même sens, la convention entre la France et les Emirats Arabes Unis visant la création du Louvre d'Abou Dhabi du 6 mars 2007, fait référence à l'arbitrage en cas de conflit⁴²⁷.

En outre, en matière législative, la loi du 9 juillet 1975 insère un second alinéa à l'article 2060 du Code civil qui dispose que : « *Toutefois, des catégories d'établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent être autorisées par décret à compromettre* ». Ainsi, sur ce fondement, certains établissements publics se sont vus reconnaître le droit de recourir à l'arbitrage⁴²⁸. L'article L.311-6 du code de justice administrative, codifié à l'article 132 du code des marchés publics⁴²⁹ autorise le recours à l'arbitrage en matière de marchés de travaux publics et de fournitures sur des litiges se rapportant à la liquidation des dépenses⁴³⁰. Cet article autorise également le recours à l'arbitrage en matière de coopération scientifique internationale, de transports ferroviaires ou de postes et télécommunications⁴³¹.

⁴²⁵ JORF du 16 septembre 1987, p.10.769. Ainsi, deux contentieux sont nés à l'occasion de cet ouvrage et ont été réglé par voie arbitrale. Cf. d'une part, MARCOU (G.), « *La sentence arbitrale relative à la convention arbitrale du tunnel sous la manche par la SNCF et British rail* », AFDI, 1997, pp.811-842. Cf. d'autre part, AUDIT (M.), « *Un arbitrage aux confins du droit international public : observation sur la sentence du 30 janvier 2007 opposant le Groupe Eurotunnel du Royaume-Uni et la République française* », Revue de l'arbitrage, 2007, pp 445-461).

⁴²⁶ Article 16 et 17 de la convention Franco-italienne du 14 mars 1953, D. publ., n° 98-98 du 16 février 1998.

⁴²⁷ AUDIT (M.), « *L'arbitrage dans l'accord relatif au Louvre d'Abou Dhabi* », Rev. arb., 2007, pp 937-941.

⁴²⁸ V. PACTEAU (B.), Contentieux administratif, PUF, 7è éd., 2005, n°406.

⁴²⁹ V. VINET (C.), « *Impossibilité de recourir à l'arbitrage en dehors des dérogations prévues à l'article L311-6 du CJA* », AJDA, 2008, P. 698.

⁴³⁰ TA, Strasbourg, 24 janvier 1997, Petites affiches, 19 mars 1997, n°34, p.16, note MARCHESSOU.

⁴³¹ Ainsi, aux termes des dispositions de L.311-6 du CJA : « *par dérogation aux dispositions du présent code déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage dans les cas prévus par :*

Enfin, l'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 relatif aux partenariats de l'Etat ou des établissements publics nationaux, et l'article L.1414-12 du CGCT inséré par l'article 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004 pour les partenariats des collectivités territoriales et de leurs établissements publics disposent que les parties ont la possibilité de stipuler une clause compromissoire pour régler leurs litiges futurs et éventuels, à condition que la loi française soit appliquée⁴³².

Cependant, il est important de noter que c'est la jurisprudence du tribunal des conflits du 17 mai 2010 dans l'affaire INSERM qui autorise le recours à l'arbitrage de certains contrats publics présentant des éléments d'extranéité. Le tribunal des conflits a en effet admis qu'« *un contrat conclu entre une personne morale de droit public français et une personne de droit étranger et exécuté sur le territoire français est susceptible de mettre en jeu les intérêts du commerce international, fut-il administratif selon les critères du droit interne français* ». Ainsi, le contrat peut à la fois être administratif et constituer une opération du commerce international.

Les contrats conclus entre collectivités publiques françaises et burkinabé peuvent être considérés comme mettant en jeu les intérêts du commerce international, car ces contrats sont le plus souvent des contrats de développement économique donc présentant un caractère économique. Dès lors, c'est ce critère économique encadrant le contrat qui pousse les parties à recourir à l'arbitrage. En revanche, dans le cas des relations de simple jumelage, entre les deux

-
- 1- L'article 69 de la loi du 17 avril 1906 portant fixation du budget général des dépenses *et des recettes de l'exercice 1906*, repris à l'article 132 du nouveau code des marchés publics ;
 - 2- L'article 7 de la loi n°75-596 du 9 juillet 1975 portant dispositions diverses relatives à la réforme de la procédure civile ;
 - 3- L'article L.321-4 du code de la recherche ;
 - 4- L'article 25 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;
 - 5- L'article 9 de la loi n°86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ;
 - 6- L'article 28 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ;
 - 7- L'article 24 de la loi n° 95-877 du 3 août portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre ;
 - 8- L'article 3 de la loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire ».

⁴³² Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur le contrat de partenariat, JO du 19 juin 2004, P. 10994.

entités décentralisées des deux pays, il n'y a pas de dimension économique, ce qui implique que ces relations n'ont pas besoin d'insérer des clauses d'arbitrage.

Les contrats mettant en jeu les intérêts du commerce international, mais étant de nature administrative, relèvent de l'arbitrage. En témoigne l'arrêt Galakis de la Cour de cassation du 2 mai 1966⁴³³. En admettant que les contrats administratifs puissent constituer des opérations, du commerce international, le tribunal des conflits dans l'affaire INSERM, a finalement étendu aux contrats de droit public, le principe d'arbitrabilité posé par la jurisprudence Galakis pour les contrats de droit privé. Cette solution s'étend à tous les contrats administratifs lorsqu'ils sont conclus avec une personne de droit étranger, et constituent des opérations du commerce international. Dans ce cas, ces contrats échappent aux dispositions de l'article 2060 du Code civil et peuvent donc prévoir une clause compromissoire ou faire l'objet d'un compromis. Ainsi, pour qu'il y ait arbitrage, il est nécessaire que les contrats administratifs constituent des opérations du commerce international, peu importe le lieu d'exécution du contrat.

Le Conseil d'État⁴³⁴ propose également dans une étude consacrée à l'arbitrage de prévoir un recours à ce mode de règlement des conflits pour les conventions internationales. De même, l'article 9 de la loi du 19 août 1986 autorise également le recours à l'arbitrage des contrats conclus avec des autorités étrangères, « pour la réalisation d'opération d'intérêt général⁴³⁵ ».

En somme, l'intervention du législateur serait souhaitable ici, afin de permettre aux collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée de recourir à l'arbitrage. Cela permettrait en effet de clarifier la situation et favoriserait le règlement amiable des conflits, lequel apparaît comme une solution adaptée au contentieux de coopération décentralisée. Car le recours à l'arbitre supprime tout présumé sur l'impartialité du juge et peut permettre de régler le conflit par une application souple des règles de droit.

⁴³³ Cass. Civ. 1^{ère}, 2 mai 1966, Rev. crit., DIP, 1967, P. 553, note GOLDMAN (B.), JDI, 1966, P. 648, note LEVEL (P.); ANCEL (B.), LEQUETTE (Y.), Les grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé, 5^{ème} éd., Dalloz, 2006, n° 44.

⁴³⁴ Etude du Conseil d'État, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage, en matière administrative*, La Documentation française, 1993, P. 93.

⁴³⁵ JORF du 22 août 1986, P.10190, PACTEAU (B.), « une nouvelle hypothèse d'arbitrage pour les litiges administratifs, l'article 9 de la loi du 19 août 1986 » LPA, 8 octobre 1986, P. 12.

B) La possibilité pour les collectivités territoriales burkinabé de recourir à l'arbitrage conformément au droit positif de l'OHADA

L'internationalisation des contrats publics pose des difficultés, notamment dans la mise en œuvre des règles de droit public national. En effet, l'élément d'extranéité caractérisant les contrats entre collectivités publiques françaises et Burkinabé en matière de coopération décentralisée, pose problème dans la mise en œuvre du régime de droit public d'origine de la personne publique contractante. Le recours à l'arbitrage dans ce cas pourrait constituer une solution à ce problème. Ainsi, le recours à l'arbitrage permettrait alors de régler les litiges nés des accords transnationaux entre ces collectivités publiques.

L'arbitrage s'applique en général aux relations privées, surtout en matière commerciale. Le risque est grand d'oublier que ces accords sont des contrats de droit public interne donc des contrats administratifs, régis par le droit administratif. Permettre aux collectivités territoriales, personnes morales de droit public de recourir à l'arbitrage, c'est aussi exiger d'elles le respect de l'intérêt public

Le contentieux des collectivités territoriales est très peu développé au Burkina Faso. Cela s'explique sans doute par la jeunesse de ces collectivités. Ce sont plutôt les contentieux relatifs aux aspects électoraux, les aspects liés au foncier urbain et rural qui connaissent un certain essor. Il y'a aussi de plus en plus, les marchés publics qui font l'objet d'un contentieux. A propos des contrats passés par les collectivités territoriales, leur contentieux peut bien être réglé par voie d'arbitrage conformément au droit de l'Organisation et l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), signé à Port-Louis le 17 octobre 1993 relatif à l'arbitrage. Le décret relatif aux marchés publics au Burkina Faso le prévoit expressément.

Pour les accords conclus avec les collectivités territoriales d'autres Etats, le code général des collectivités territoriales du Burkina règle ces questions à travers la notion d'entente et jumelage. Mais ces deux modalités de coopération ne prévoient pas le règlement des différends nés de ces relations à travers la désignation du droit applicable. Le règlement des conflits par l'arbitrage prévu dans le cadre des contrats de marchés pourrait ici être appliqué aux accords de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et burkinabé. De ce fait, l'arbitrage peut se faire en s'appuyant sur les conditions prévues par l'acte uniforme du

Traité OHADA à condition qu'une clause compromissoire conforme au dit acte, soit expressément prévue dans le contrat⁴³⁶. La convention d'arbitrage doit être faite par écrit⁴³⁷ pour des besoins de preuve et non de validité de la convention. Les arbitres doivent être des personnes physiques jouissant de leurs droits civils. Les parties désignent librement leurs arbitres au nombre de un (1) à trois (3). Ceux-ci peuvent être récusés par les parties.

Section 2 : La force exécutoire de la sentence arbitrale

Le régime juridique de l'arbitrage est mis ici en exergue à travers le fait que la sentence arbitrale a une force exécutoire pour les parties aussi bien en France (Paragraphe I) qu'au Burkina Faso (Paragraphe II). Elle est investie de l'autorité de la chose jugée au même titre qu'une décision rendue par les juridictions nationales françaises et burkinabé.

Paragraphe I : La force exécutoire de la sentence arbitrale en France

L'arbitrage est généralement le principe en cas de litige en droit privé. Ainsi, aux termes de l'article 1476 du Code civil, la sentence arbitrale est revêtue de l'autorité de la chose jugée relativement à la contestation qu'elle tranche. Elle constitue un titre permettant de pratiquer

⁴³⁶ Ainsi, aux termes des dispositions des articles 168 et 169 du décret n°2008 -173/PRES/PM/MEF du 16 avril 2008 portant réglementation générale des marchés publics et des délégations de service public, JO N°18 du 1^{er} mai 2008 :

Article 168 : A défaut d'un règlement amiable devant l'Autorité de régulation des marchés publics, le règlement contentieux peut être recherché soit devant un tribunal arbitral, soit devant la juridiction administrative compétente.

Article 169 : Les contentieux peuvent être soumis à un tribunal arbitral dans les conditions prévues par l'Acte uniforme de l'OHADA relatif à l'arbitrage, à condition qu'une clause compromissoire conforme audit Acte soit expressément prévue dans le contrat.

⁴³⁷ Article 3 de l'acte uniforme OHADA

une mesure conservatoire. L'autorité de la chose jugée ne peut être remise en cause que par le refus de l'exequatur ou l'annulation de la décision prononcée par une juridiction française.

L'exequatur de la sentence est obtenu par une demande formée devant les tribunaux pour conférer le caractère exécutoire à la sentence. La demande d'exequatur doit être portée devant le tribunal de grande instance statuant en juge unique⁴³⁸. Le juge compétent est celui dans le ressort duquel la décision a été rendue. Si la sentence a été rendue à l'étranger, le demandeur peut choisir le tribunal en fonction d'un lien de rattachement au tribunal français ou à défaut selon les exigences d'une bonne administration de justice. Le juge est saisi par voie de requête. Il peut recueillir les observations de l'autre partie, mais la procédure n'est pas véritablement contradictoire.

Pour que la sentence arbitrale soit revêtue de l'exequatur, elle doit être fournie sous forme originale ou de copie authentique, la même exigence probatoire étant étendue à la convention d'arbitrage⁴³⁹. Par ailleurs, la sentence arbitrale ne doit pas être contraire à l'ordre public international. La décision qui refuse la reconnaissance ou l'exécution est susceptible d'appel⁴⁴⁰. En revanche, la décision accordant l'exécution d'une décision rendue en France n'est susceptible d'aucun recours⁴⁴¹, car elle peut faire l'objet d'un recours direct en annulation. Le recours en annulation n'est en principe pas possible, en revanche le recours contre les décisions étrangères est possible. Lorsque le recours est accueilli, la sentence devient inopposable en France. Une action en inopposabilité n'est pas possible⁴⁴².

L'article 1502 du nouveau code de procédure civile prévoit cinq (5) cas de contrôle de la sentence arbitrale : *« l'arbitre a statué sans convention d'arbitrage ou sur une convention nulle ou expirée ; le tribunal a été irrégulièrement composé ou l'arbitre unique irrégulièrement désigné ; l'arbitre a statué sans se conformer à la mission qui lui avait été conférée ; le principe du contradictoire n'a pas été respecté ; et la reconnaissance ou l'exécution sont contraires à l'ordre public international »*.

⁴³⁸ Article L 311 du code de justice administrative.

⁴³⁹ Article 1499 du nouveau code de procédure civile.

⁴⁴⁰ Article 1501 du nouveau code de procédure civile.

⁴⁴¹ Article 1504 alinéa 2 du nouveau code de procédure civile.

⁴⁴² TGI de Paris, 22 novembre 1989, Revue de l'arbitrage, 1990, P. 693, notes B. MOREAU.

Ainsi, à travers les dérogations au principe d'interdiction aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage, que nous avons mentionné plus haut, la procédure d'exequatur des sentences arbitrales entre personnes publiques peut ici s'inspirer à la fois, des règles de droit privé et de la proposition de l'homologation judiciaire des décisions étrangères par le juge administratif. Ceci permet de proposer une procédure d'homologation des sentences arbitrales par le tribunal administratif. Au cours de cette procédure, le juge procède à un contrôle renforcé, qui porterait sur le respect des règles de la procédure arbitrale, du principe du contradictoire, de l'ordre public, de la souveraineté nationale et du droit de la coopération internationale. L'homologation rendrait alors possible l'exécution forcée de la décision.

Paragraphe II : La force exécutoire de la sentence arbitrale au Burkina Faso

Au Burkina Faso, les collectivités territoriales peuvent recourir à l'arbitrage en se basant sur les dispositions du traité relatif à l'acte uniforme sur le droit de l'arbitrage dans le cadre du dispositif OHADA. Ainsi, aux termes de l'article 15 de l'acte uniforme de l'OHADA relatif au droit de l'arbitrage, « *Les arbitres tranchent le fond du litige conformément aux règles de droit désignées par les parties ou à défaut choisi par eux comme les plus appropriées compte tenu le cas échéant des usages du commerce international. Ils peuvent également statuer en amiable compositeur lorsque les parties leur ont conféré ce pouvoir* ».

L'article 23 de l'acte uniforme sur le droit de l'arbitrage dans le cadre du traité OHADA quant à lui dispose que : « *La sentence arbitrale a, dès qu'elle est rendue, l'autorité de la chose jugée relativement à la contestation qu'elle tranche* ». Ce qui implique que la sentence revêt un caractère obligatoire pour les parties. Par la soumission de leur différend à l'arbitrage, les parties s'engagent à exécuter sans délai la sentence à intervenir et sont réputées avoir renoncé à toutes voies de recours auxquelles elles pouvaient valablement recourir.

Le tribunal arbitral peut d'office ou à la demande des parties, rectifier les erreurs matérielles, les erreurs de calcul ou toute autre erreur de même type contenue dans la sentence. Il peut également être saisi par l'une des parties en interprétation de la sentence rendue. Les arbitres

peuvent aussi accorder l'exécution provisoire à la sentence arbitrale, si cette exécution a été sollicitée, ou la refuser, par une décision motivée. Les parties disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de la sentence pour introduire un recours en rectification ou en interprétation. La demande est adressée au secrétariat permanent qui la transmet au tribunal arbitral, et en notifie à l'autre partie, à qui elle fixe un délai pour faire ses observations.

La sentence arbitrale n'est pas susceptible d'opposition, d'appel, ni de pourvoi en cassation. Elle peut néanmoins faire l'objet d'un recours en annulation, qui doit être porté devant le juge compétent dans l'Etat parti. La décision du juge compétent dans l'Etat partie n'est susceptible que de pourvoi en cassation devant la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), selon l'article 25 de l'acte uniforme relatif au droit de l'arbitrage. La sentence arbitrale peut faire l'objet d'une tierce opposition devant le tribunal arbitral par toute personne physique ou morale qui n'a pas été appelée, et lorsque cette sentence préjudicie à ses droits. Elle peut également faire l'objet d'un recours en révision devant le tribunal arbitral en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé de la sentence, était inconnu du tribunal arbitral et de la partie qui demande la révision.

L'article 26 dispose que le recours en annulation n'est recevable que dans les cas suivants : *« si le tribunal arbitral a statué sans convention d'arbitrage ou sur une convention nulle ou expirée ; si le tribunal arbitral a été irrégulièrement composé ou l'arbitre unique irrégulièrement désigné ; si le tribunal arbitral a statué sans se conformer à la mission qui lui a été confiée ; si le principe du contradictoire n'a pas été respecté ; si le tribunal arbitral a violé une règle d'ordre public international des Etats signataires du Traité ; si la sentence arbitrale n'est pas motivée ».*

Le recours en annulation est recevable dès le prononcé de la sentence ; il cesse de l'être s'il n'a pas été exercé dans le mois de la signification de la sentence munie de l'exequatur. Sauf si l'exécution provisoire de la sentence a été ordonnée par le tribunal arbitral, l'exercice du recours en annulation suspend l'exécution de la sentence arbitrale jusqu'à ce que le juge compétent dans l'Etat partie ait statué. Ce juge est également compétent pour statuer sur le contentieux de l'exécution provisoire. En cas d'annulation de la sentence arbitrale, il appartient

à la partie la plus diligente d'engager, si elle le souhaite, une nouvelle procédure arbitrale, conformément à l'Acte uniforme⁴⁴³.

La sentence arbitrale n'est susceptible d'exécution forcée qu'en vertu d'une décision d'exequatur rendue par le juge compétent dans l'Etat parti. La reconnaissance et l'exequatur de la sentence arbitrale supposent que la partie qui s'en prévaut établisse l'existence de la sentence arbitrale. La reconnaissance et l'exequatur sont refusés si la sentence est manifestement contraire à une règle d'ordre public international des Etats parties. La décision qui refuse l'exequatur n'est susceptible que de pourvoi en cassation devant la Cour Commune de Justice et d'arbitrage. La décision qui accorde l'exequatur n'est susceptible d'aucun recours. Toutefois, le recours en annulation de la sentence emporte de plein droit dans les limites de la saisine du juge compétent de l'Etat partie, recours contre la décision ayant accordé l'exequatur. Le rejet du recours en annulation emporte de plein droit validité de la sentence arbitrale ainsi que de la décision ayant accordé l'exequatur.

⁴⁴³ Articles 27, 28 et 29 de l'Acte uniforme sur le droit de l'arbitrage dans le cadre du traité OHADA.

Conclusion du titre II

Les collectivités territoriales à l'occasion de la conclusion de leurs accords, peuvent faire recours au juge administratif pour régler les différends nés de ces accords. Mais, vu la spécificité de ces accords, puisqu'ils mettent en présence deux droits administratifs de pays différents, à savoir le droit administratif français d'un côté, et de l'autre le droit administratif burkinabé, comment déterminer alors la loi applicable et le tribunal compétent ? D'une part, des clauses particulières relatives au contentieux des accords transnationaux entre collectivités publiques en matière de coopération décentralisée sont parfois insérées dans certains traités internationaux, mais cela n'est pas toujours le cas. En effet, il arrive des cas où le droit applicable n'est pas stipulé dans les accords de coopération décentralisée, c'est notamment le cas des accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et africaines, et franco-burkinabé en particulier. Dans ce cas, des difficultés se posent, et on peut alors se référer au lieu d'exécution du contrat pour déterminer la loi applicable et la juridiction compétente.

D'autre part, il est important aussi de préciser que les collectivités territoriales ne disposent pas de l'immunité de juridiction à l'instar des Etats. Leurs accords de coopération sont susceptibles de recours devant le juge administratif dont les décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée, et pour ce faire, le juge administratif pourrait alors se référer aux règles de la procédure d'exequatur en droit international privé qu'il transposera en droit public, et spécialement aux contrats transnationaux.

En outre, le principe en droit public est la prohibition de l'arbitrage aux personnes publiques, qui repose sur la règle d'attribution du contentieux administratif à l'ordre administratif. Cette interdiction de l'arbitrage en droit public présente un caractère organique, auquel est adjoint un autre critère qui est lui, matériel. Selon ces critères, la présence d'une personne publique, et le régime de droit public empêchent tous recours à l'arbitrage. Dès lors, les collectivités territoriales ne peuvent pas recourir en principe à l'arbitrage pour régler leur contentieux. Cependant, cette interdiction du recours à l'arbitrage des personnes publiques à l'occasion de litiges nés de leurs contrats, connaît des dérogations qui peuvent résulter de conventions internationales ou de dispositions législatives spécifiques incorporées dans l'ordre juridique interne français et burkinabé. La sentence arbitrale est alors revêtue de l'autorité de la chose jugée, et ne peut être remise en cause que par le refus de l'exequatur, ou par l'annulation de la décision prononcée par une juridiction.

Conclusion de la deuxième partie

Les conventions transnationales entre collectivités publiques françaises et burkinabé sont des contrats administratifs soumis au contrôle de légalité des actes administratifs. Ces contrats relèvent des juridictions administratives. Mais compte tenu de la spécificité de ces contrats, puisqu'ils mettent en présence à la fois le droit administratif français et le droit administratif burkinabé, il y a alors conflit de lois. Or, le conflit de lois n'existe qu'en droit international privé. Dans cette situation, le conflit de lois en droit public pourrait être réglé par le juge administratif qui devrait alors s'inspirer et se référer aux règles de droit international privé.

De même, en droit public, l'arbitrage est en principe prohibé. Dans ce cas, le droit administratif afin de régler à l'avenir ces problèmes de conflit de lois, devrait se départir de son exclusivisme et s'ouvrir plus aux règles du droit international privé, en permettant aux collectivités territoriales dans le cadre de leurs relations de coopération décentralisée de recourir à l'arbitrage. Cela pourrait permettre la résolution de bien de difficultés découlant du fait que dans la plupart des cas, les parties à ces accords, ne pensent pas à insérer des clauses particulières stipulant le droit applicable et la juridiction compétente, notamment en cas de litige.

CONCLUSION GENERALE

De nos jours, les collectivités territoriales bouleversent les donnees en s'imposant comme des acteurs nouveaux incontournables de l'aide publique au développement. Leur participation à l'action internationale accroît les enjeux de cette nouvelle forme d'intervention à travers le monde. La coopération décentralisée est une opportunité pour les collectivités territoriales du Sud, et représente un enjeu de l'engagement de celles du Nord au service du développement.

Ainsi, la coopération décentralisée entre collectivités publiques françaises et africaines, et en particulier françaises et burkinabé, est passée de l'initiative menée par les collectivités territoriales sans cadre juridique précis, notamment à travers les relations de jumelage, à la reconnaissance institutionnelle de la compétence de ces dernières pour conclure des conventions de coopération décentralisée. Même si d'importantes insuffisances et limites juridiques subsistent, notamment dans les instruments juridiques de la coopération décentralisée, et aussi dans la définition de l'intérêt local à agir surtout en matière de coopération d'aide au développement, l'Etat admet désormais la légitimité d'une action extérieure des collectivités territoriales.

Aussi, la question de savoir si les conventions de coopération décentralisée relèvent du droit international ou du droit interne ne semble plus se poser ici, puisque ces conventions sont soumises aux exigences du contrôle de légalité. Ce qui implique que ces accords transnationaux entre collectivités publiques françaises et burkinabé sont des contrats de droit public interne, ce sont des contrats administratifs soumis au contrôle de légalité et susceptibles de recours devant le juge administratif en cas de litige. En matière de contrat administratif, c'est l'exclusivisme du juge administratif qui prévaut. Cependant, compte tenu de la spécificité de ces conventions, en ce sens qu'elles mettent en présence à la fois le droit administratif français d'une part et le droit administratif burkinabé d'autre part, il y a conflit de lois. Dans ce cas, le juge administratif malgré son exclusivisme devra alors être plus flexible et accepter d'appliquer la loi étrangère. D'où la nécessité ici de faire application des règles de droit international privé.

De même, afin d'éviter ou en tout cas prévenir les risques de contentieux pouvant naître de ces contrats transnationaux, les collectivités territoriales françaises et burkinabé pourraient insérer des clauses particulières dans leurs conventions de coopération décentralisée, spécifiant de ce fait, le droit applicable et le tribunal compétent en cas de différends.

Ces collectivités territoriales pourraient également recourir à l'arbitrage en insérant des clauses compromissoires ou des compromis dans leurs accords. Certes, l'arbitrage est en principe interdit en droit public, mais des dérogations existent. Dans ce cas, le droit administratif devra se montrer beaucoup plus ouvert à une telle pratique notamment en matière transnationale, ce qui faciliterait les choses pour les collectivités territoriales en cas de litiges. Ce qui permettrait également de régler le problème de conflit de lois impliquant le choix de la loi applicable et le choix du tribunal compétent. Dès lors, comme nous venons de le mentionner, le droit administratif gagnerait ainsi à être plus perméable, plus ouvert aux changements.

ANNEXES

**I - DECRET N° 91-1156 DU 5 NOVEMBRE 1991 PORTANT PUBLICATION DE LA
CONVENTION-CADRE ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE
FRANCAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU CAMEROUN
RELATIVE A LA COOP2RATION DECENTRALISEE, SIGNEE A RENNES LE 20
NOVEMBRE 1990**

J.O N° 263 DU 10 NOVEMBRE 1991

TEXTES GENERAUX MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

NOR: MAEJ9130069D

Le Président de la République, sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ; Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ; Vu le décret no 74-784 du 17 septembre 1974 portant publication des accords, énumérés ci-après, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République unie du Cameroun, signés à Yaoundé le 21 février 1974 : 1° Protocole instituant une grande commission ; 2° Echange de lettres concernant le responsable de la mise en œuvre du fonds d'aide et de coopération au sein de la représentation diplomatique française ; 3° Accord de coopération en matière économique et financière ; 4° Convention organisant les relations des Trésors français et camerounais ; 5° Accord relatif aux transports aériens (ensemble une annexe) ; 6° Accord de coopération culturelle,

Décète :

Art. 1er. - La convention-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990, sera publiée au Journal officiel de la République française.

Art. 2. - Le Premier ministre et le ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française. Fait à Paris, le 5 novembre 1991.

FRANCOIS MITTERRAND

Par le Président de la République:

Le Premier ministre, EDITH CRESSON

Le ministre d'État, ministre des Affaires étrangères,

ROLAND DUMAS

La présente convention est entrée en vigueur le 20 novembre 1990.

II - CONVENTION-CADRE ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE ET LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU CAMEROUN RELATIVE A LA COOPERATION DECENTRALISEE

Le Gouvernement de la République française, d'une part, et Le Gouvernement de la République du Cameroun, d'autre part, Considérant le protocole d'accord du 21 février 1974 instituant la grande commission mixte franco-camerounaise, Considérant le développement des actions de coopération internationale menées entre les collectivités territoriales des deux pays et souhaitant favoriser cette coopération décentralisée eu égard à l'intérêt qu'elle présente pour les deux partenaires; Considérant la nécessité que ces actions soient menées en cohérence et en complémentarité avec les politiques nationales de coopération; Désireux de fixer le cadre permettant de promouvoir cette coopération dans le respect des compétences et des prérogatives mutuelles, sont convenues des dispositions suivantes:

Article 1^{er} Il est institué dans le cadre de la grande commission mixte franco-camerounaise une sous-commission bilatérale dénommée « sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée ». La sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée est placée sous l'autorité du ministre français chargé de la coopération et du développement et du ministre camerounais des Relations extérieures. Elle associe les collectivités territoriales et les organismes intéressés par la réalisation et le développement des projets de coopération décentralisée selon les modalités qu'elle détermine.

Article 3 La sous-commission de liaison franco-camerounaise est chargée de faciliter dans le respect du libre choix des collectivités territoriales les actions de coopération décentralisée. Dans cet esprit: Elle est informée des projets de coopération décentralisée à l'étude ou en cours et informe les collectivités territoriales des opérations susceptibles de s'inscrire dans ce cadre ; Elle donne son avis sur la cohérence et la complémentarité des projets de coopération décentralisée avec la coopération bilatérale; le cas échéant, elle peut proposer certaines orientations; Elle étudie, s'il y a lieu, les implications financières liées à ces projets à la charge des deux Parties; Elle suscite des actions de promotion et, au fur et à mesure du développement de la coopération décentralisée, elle propose des mesures appropriées permettant d'améliorer sa mise en œuvre.

Article 4 La sous-commission de liaison franco-camerounaise pour la coopération décentralisée est également chargée d'examiner les protocoles qui pourraient être conclus entre les collectivités territoriales françaises et camerounaises pour la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée. Elle est chargée de contrôler la conformité de ces protocoles avec les réglementations nationales en vigueur. En tant que de besoin, lorsque les projets de coopération décentralisée recouvrent des zones du territoire qui ne relèvent pas de collectivités territoriales ou de leur champ de compétence, elle recherche des modalités d'association des deux Parties à l'action des collectivités territoriales permettant de définir de part et d'autre les Parties prenantes des protocoles.

Article 5 La sous-commission se réunit au moment de la tenue de la commission mixte. Son secrétariat est assuré de manière permanente conjointement par un représentant français nommé par le ministre de la Coopération et du Développement et un représentant camerounais nommé par le ministre des Relations extérieures. Les conclusions et orientations proposées par la sous-commission sont soumises à l'approbation de la grande commission mixte franco-camerounaise.

Article 6 Les deux Parties conviennent de favoriser les actions de coopération décentralisée en les faisant bénéficier des exonérations fiscales et douanières consenties aux projets financés par le Gouvernement de la République française.

Article 7 La présente Convention est conclue pour une durée de cinq ans renouvelable par tacite reconduction. Elle peut être modifiée à la demande de l'une ou l'autre des Parties.

Article 8 La présente Convention entre en vigueur à la date de sa signature. Fait à Rennes, le 20 novembre 1990, en deux exemplaires originaux en langue française, chacun des deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement de la République française:

Le ministre de la Coopération et du Développement,

JACQUES PELLETIER

Pour le Gouvernement de la République du Cameroun:

L'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République du Cameroun en France,

SIMON NKO'O ETOUNGOU

III - DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

TITRE IV DE LA LOI D'ORIENTATION N° 92-125 DU 6 FEVRIER 1992 RELATIVE A L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE EXTRAIT DU J.O. DU 8 FEVRIER 1992

Art 131 - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux I et de II de l'article 2 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 précitée. Les dispositions de l'article 3 de la même loi sont applicables à ces conventions.

II.- Le deuxième alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est abrogé.

Art.132 - L'article 1er de la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

«Sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun. Cet accord préalable doit prévoir des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises

«Les collectivités territoriales étrangères qui participent au capital de sociétés d'économie mixte locales ne sont pas au nombre des collectivités ou groupements visés au 2° du présent article qui doivent détenir plus de la moitié du capital des sociétés et des voix dans leurs organes délibérants».

Art. 133 - Il est inséré après le premier alinéa de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France quatre alinéas ainsi rédigés :

«Des groupements d'intérêt public peuvent également être créés :

«- pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain;

«- ou pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des Etats membres de la Communauté

économique européenne.

«- Les collectivités locales appartenant à des Etats membres de la Communauté économique européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés aux trois alinéas précédents ».

Art.134 - Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Art.135 - Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoins, les conditions d'application de la présente loi...

**IV - DECRET N°2000 /PRES/PM/MATS/MEF PORTANT CREATION,
ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION NATIONALE DE
LA COOPERATION DECENTRALISEE - CO.NA.CO.D -**

LE PRESIDENT DU FASO

PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES

Vu la Constitution ;

Vu le Décret n099-003/PRES du 11 janvier 1999, portant nomination du Premier ministre ;

Vu le Décret n099-358/PRES/PM du 12 octobre 1999, portant remaniement du
Gouvernement du Burkina Faso ;

Vu le Décret n097-468/PRES/PM du 31 octobre 1997, portant attributions des membres du
Gouvernement ;

Vu le Décret n02000-127/PRES/PM/MATS du 06 Avril 2000, portant organisation du
Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité ;

Sur Rapport du Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité ;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 17 juin 2000

DECRETE

CHAPITRE I : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er : Il est créé au Burkina Faso, une Commission Nationale de la Coopération
Décentralisée, en abrégé CO.NA.CO.D.

Article 2 : La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée est l'instance de
concertation des partenaires et acteurs de la coopération décentralisée.

Article 3 : La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée est placée sous l'autorité
et la présidence du Ministre chargé de l'Administration du Territoire.

CHAPITRE II : DES ATTRIBUTIONS

Article 4 : La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée a pour mission d'aider à
l'avènement d'une coopération décentralisée basée sur la concertation et la recherche d'une
meilleure couverture spatiale dans les interventions des partenaires

Article 5 : La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée est chargée de

- Etablir et tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les coopérations non
gouvernementales

- Formuler toute disposition tendant à renforcer la coopération décentralisée; -

Contribuer au développement de la politique de décentralisation;

- Formuler toute recommandation tendant à coordonner les interventions des différents acteurs de la coopération décentralisée

- Coordonner les rencontres des partenaires en vue d'échanges et de diffusion d'informations sur la coopération décentralisée;

- Elaborer des programmes de formation des acteurs locaux de la coopération décentralisée

- Contribuer à harmoniser les méthodes et/ou principes d'intervention;

- Apporter un appui-conseil approprié visant à l'amélioration générale des dossiers de demande de cofinancement;

- S'assurer de l'éligibilité des demandes de cofinancement.

CHAPITRE III : DE LA COMPOSITION DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT

Article 6: La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée est organisée en Assemblée Générale et en Secrétariat Permanent

SECTION 1: DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Article 7: L'Assemblée Générale est l'instance suprême de la CO.NA.CO.D. Elle se compose des membres suivants:

- **Président** : le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité ;

- **Vice-Président** : le Ministre de l'Economie et des Finances

Membres

- Trois (3) représentants des associations des pouvoirs locaux; **et** Sept (7) représentants des conseils des collectivités locales

- Dix (10) représentants de la société civile: (ONG/Entreprises/Organisations paysannes / Personnes ressources/Comité National Burkinabè de Jumelage) ;

- Treize (13) représentants de l'Etat : Ministères et Institutions Administration Territoriale et Sécurité/Economie et Finances/Affaires Etrangères / Environnement et Eau I Action Sociale et Famille /Agriculture / Commerce et Industrie et Artisanat/Jeunesse et Sport/Intégration Régionale/Enseignement de Base et Alphabétisation/Enseignement

Secondaire et Supérieur/Culture et Arts/Commission Nationale de la Décentralisation.

Article 8 : Nonobstant les dispositions de l'article 7 ci-dessus, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée peut faire appel à toute personne dont la compétence est jugée nécessaire au bon accomplissement des missions qui lui sont assignées.

Article 9: L'Assemblée Générale définit les grandes orientations, adopte les programmes et apprécie l'exécution des tâches et missions.

SECTION 2 : DU SECRETARIAT PERMANENT

Article 10: Le suivi de la mise en œuvre des décisions et des recommandations de l'Assemblée Générale de la CO.NA.CO.D. est assuré par un Secrétariat Permanent.

Article 11 : Le Secrétariat Permanent est un organe d'animation, d'exécution et de suivi des activités de la CO.NA.CO.D. Il est placé sous la tutelle technique du Ministre chargé de l'Administration Territoriale et la tutelle financière du Ministre chargé de l'Economie et des Finances.

Article 12: Le Secrétariat permanent est dirigé par un Secrétaire permanent et comprend des services.

Article 13 : Le Secrétaire permanent est le Directeur de la Coopération Décentralisée du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité.

Article 14: L'organisation et le fonctionnement du Secrétariat permanent sont proposés par le Secrétaire permanent et approuvés par le Président de l'Assemblée Générale.

CHAPITRE IV: DU FINANCEMENT ET DE LA GESTION DES FONDS

Article 15: Le financement des activités de la CO.NA.CO.D. est assuré par:

- le budget de l'Etat;
- la contribution des acteurs de la coopération décentralisée;
- la contribution des partenaires de la coopération décentralisée;
- les dons et legs
- les recettes générées par les activités de la CO.NA.CO.D.

Article 16: Les modalités de participation au financement des activités de la CO.NA.CO.D prévu à l'article 15 ci-dessus feront l'objet d'un décret sur proposition des ministres de tutelle.

Article 17: Le président de la CO.NA.CO.D. est l'ordonnateur des fonds. Il peut déléguer ses pouvoirs au secrétaire permanent.

CHAPITRE V: DES DISPOSITIONS FINALES

Article 18: Le fonctionnement de la CO.NA.CO.D est soumis aux dispositions du règlement intérieur élaboré par le Secrétaire permanent et approuvé par l'Assemblée Générale.

Article 19: Les ministres de l'Administration Territoriale et de la Sécurité et de l'Economie et des Finances, sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel du Faso.

Ouagadougou, le 21 juin 2000

Le Président du Faso

Blaise COMPAORE

Le Premier Ministre

Kadré Désiré OUEDRAOGO

Le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité

Yéro BOLY

Le Ministre de l'Economie et des Finances

Tertius ZONGO

**V - DECRET N°2000/PRES/PM/MATS PORTANT ORGANISATION ET
FONCTIONNEMENT DES COMITES DE JUMELAGE AU BURKINA FASO**

LE PRESIDENT DU FASO

PRESIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES

Vu la Constitution ;

Vu le Décret n099-OO3IPRES/PM du 11 janvier 1999, portant nomination du Premier ministre ;

Vu le Décret n099-358IPRES/PM du 12 octobre 1999, portant remaniement du Gouvernement du Burkina Faso ;

Vu la loi n0 I 0/92/ADP du 15 décembre 1992 portant liberté d'association ;

Vu la loi n0041/98/AN du 06 août 1998 portant organisation de l'administration du Territoire au Burkina Faso ;

Vu le Décret n097-4681PRES/PM du 31 octobre 1997 portant attributions des membres du Gouvernement ;

Vu le Décret n02000- 127IPRESIPMIMATS du 06 avril 2000 portant organisation du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité ;

Le Conseil des ministres entendu en sa présence du

DECRETE

Article 1: Le présent décret fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso.

TITRE I: GENERALITES

Article 2 : Le Comité de Jumelage est une association à but non lucratif chargée de promouvoir le jumelage - coopération en vue de la réalisation d'un idéal commun.

Article 3: L'adhésion au comité de jumelage est libre. Le Comité de Jumelage proscrit les différences dues notamment à la région, à la politique ou à la religion.

Article 4: Le Comité de Jumelage comporte deux (2) niveaux:

- au niveau local : le Comité Local de Jumelage (CU)

- au niveau national : le Comité National de Jumelage (CNJ).

TITRE II : DU COMITE LOCAL DE JUMELAGE

Article 5: Le Comité Local de Jumelage (CU) est la structure de base.

Il est mis en place par ses adhérents au niveau du village, de la commune, du département ou de la province.

Peut être membre d'un comité local de jumelage toute personne physique résidante ou non ayant un intérêt économique, social ou culturel et qui accepte de consentir des efforts particuliers au développement de sa localité.

Chapitre I - Organisation et fonctionnement

Article 6: Le Comité Local de Jumelage est constitué par l'Assemblée Générale (AG) de ses membres et dirigé par un bureau élu en son sein.

Article 7: Le bureau du Comité Local de Jumelage comprend au moins:

- Un Président
- Un Vice-Président
- Un Secrétaire Général
- Un Trésorier
- Un Secrétaire chargé du suivi des Projets et Programmes
- Un Conseiller Technique

Le Président ou le Vice-Président, le Secrétaire Général, le Trésorier et le Secrétaire chargé du suivi des projets doivent obligatoirement résider dans la localité.

Article 8: Le bureau du Comité Local de Jumelage tient des registres réglementaires prescrits par les textes en vigueur.

Article 9 : Le bureau du Comité Local de Jumelage adresse obligatoirement chaque année au Préfet ou au Maire, et le cas échéant au Haut-Commissaire de la Province :

- Son programme d'activités ;
- Un rapport sur les activités de l'année écoulée ;
- Un compte rendu financier.

Le Haut-Commissaire, le Comité National du Jumelage et les Ministères chargés de l'Administration du Territoire et des Affaires étrangères sont ampliataires de ces documents.

Chapitre II- Des finances et du contrôle

Article 10: Les ressources du Comité Local de Jumelage sont constituées :

- des cotisations ;
- des produits des manifestations lucratives ;
- des subventions ;
- des dons et legs.

Article 11: Le Président du bureau est ordonnateur du budget du Comité Local de Jumelage. Il cosigne les chèques avec le trésorier, après approbation des projets de dépenses par les membres résidants du bureau.

Article 12: Le contrôle de gestion interne est assuré par les commissaires aux comptes. Les commissaires aux comptes sont élus par l'Assemblée Générale; ils ne sont pas membres du bureau.

Article 13 : Par arrêté du ministre chargé de l'Administration du Territoire, il est institué auprès du Comité National de Jumelage une commission de contrôle des Comités Locaux de Jumelage. Ce contrôle portera sur les fonds et les biens desdits comités.

TITRE III- DU COMITE NATIONAL DE JUMELAGE (CNJ)

Article 14: Le Comité National de Jumelage (CNJ) regroupe l'ensemble des comités locaux de jumelage. Il est la structure Nationale chargée de la coordination des actions des comités locaux de jumelage.

Chapitre I - Organisation - Attribution - Fonctionnement

Article 15: L'instance suprême du Comité National de Jumelage est l'Assemblée Générale qui est constituée par les bureaux des comités locaux de jumelage. L'Assemblée Générale détermine les organes et les structures de gestion conformément aux statuts et règlements intérieurs.

Article 16: La durée du mandat des organes et structures de gestion du Comité National de Jumelage est fixée par les statuts et règlement intérieur.

Chapitre II - Contrôle

Article 17: Le Comité National de Jumelage adresse chaque année au Ministère chargé de l'Administration du Territoire: - Un rapport d'activités - Un rapport financier.

Article 18: Lorsque le comité de jumelage bénéficie de subventions ou de tout autre avantage financier consenti par l'Etat, il est tenu de fournir les budgets, les comptes annuels et les rapports financiers y relatifs, au Ministère chargé des finances et aux ministères techniques intéressés. Copie doit être faite au ministère chargé de l'Administration du Territoire. Dans ce cadre le comité de jumelage est soumis au corps de contrôle de l'Etat.

Le Maire, le Préfet, le Haut-Commissaire, le Comité National Jumelage et le Ministère chargé de l'Administration du Territoire sont ampliataires des procès-verbaux des contrôles.

TITRE IV - DISPOSITIONS FINALES

Article 19: Les comités de jumelage existants à la date d'entrée en vigueur du présent décret disposent d'un délai de six mois pour s'y conformer.

Article 20: le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au journal officiel du Faso.

Ouagadougou le :

Le Président du Faso

Blaise COMPAORE

Le Premier Ministre

Kadré Désiré OUEDRAOGO

Le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Sécurité

Yéro BOLY

VI - CONVENTION DE COOPERATION DECENTRALISEE ENTRE LA VILLE DE OUAGADOUGOU ET LA VILLE DE LYON DU 29 OCTOBRE 2002

Exposé des motifs :

Depuis plusieurs années, la ville de Lyon et la ville de Ouagadougou sont engagées dans des liens d'amitié et de coopération, notamment dans le domaine de la police municipale.

A la fin des années, 90, la ville a utilisé les moyens logistiques de la Communauté urbaine, elle-même engagée par une convention de coopération décentralisée avec Ouagadougou, pour expédier à la capitale du Burkina Faso, une dizaine de motocyclettes pour la police municipale et différents autres matériels.

Aujourd'hui, l'exécutif de la ville de Lyon est résolu à faire plus et mieux, en cohérence avec la création dès mars 2001 d'un poste d'adjoint à la coopération décentralisée et à l'action humanitaire.

La seule ville de Ouagadougou produit, à elle seule, 40% de la richesse nationale du Burkina Faso. Il faut désormais considérer la croissance urbaine (de plus de 10% par an à Ouagadougou) comme une condition nécessaire du développement économique et donc de la lutte contre la pauvreté. Même si cette croissance urbaine représente un grand défi pour les responsables politiques concernés, les villes des pays les moins avancés abritent également d'énormes énergies, porteuses de créativité, d'ingéniosité et de progrès économique.

Au Burkina comme ailleurs, et à l'image des pays industrialisés, on assiste à l'émergence d'un mouvement général de décentralisation. Cette évolution institutionnelle répond à la volonté des pouvoirs centraux de confier aux pouvoirs locaux une maîtrise d'ouvrage croissante. Plus proche de la population, ce pouvoir local est mieux à même de percevoir les besoins et permet une meilleure efficacité.

Mais la mondialisation peut présenter une menace pour le service public et l'accès des populations aux services élémentaires. Il est donc primordial que les collectivités puissent tenir un rôle majeur sur le maintien et le développement des services publics locaux comme sur les questions d'aménagement du territoire. L'action des collectivités locales des pays du Nord

apporte souvent une réponse adaptée aux besoins de transfert de compétences et d'échanges d'expérience en matière de gestion locale. Elle apporte des réponses citoyennes à la mondialisation.

Au-delà des programmes qui restent nécessaires pour les grands dossiers de développement et de financements, la coopération décentralisée met l'homme, l'humanisme au cœur de son projet. C'est une coopération de ville à ville, de peuples, d'homme à homme. La coopération décentralisée associe les ONG, les associations d'émigrés, ou toute personne de bonne volonté susceptible d'œuvrer pour plus de solidarité et de justice. C'est pourquoi elle privilégie, au-delà des soutiens matériels, les échanges, les missions d'élus, d'experts, de fonctionnaires, de techniciens, d'étudiants, ceci dans les deux sens. Ces rencontres sont très souvent le point de départ de solides amitiés personnelles, à leur tour gages d'une meilleure efficacité de la coopération.

Enfin, la coopération décentralisée doit utiliser le cadre juridique, mais surtout le vaste champ de liberté et de soutien de l'Etat que lui offre la loi du 6 février 1992. Elle doit faire l'objet de conventions précises entre les villes partenaires, soumises à leurs assemblées délibérantes et inscrites dans la durée.

A la suite de la visite officielle du maire de Ouagadougou, Monsieur Simon COMPAORE et du président du Faso, Monsieur Blaise COMPAORE, le 18 octobre 2001, le Maire de Lyon et son homologue burkinabé ont signé un protocole d'accord relatif au renouvellement de la précédente convention avec la Communauté urbaine et la mise en place d'une convention de coopération décentralisée entre la ville de Lyon et la ville de Ouagadougou.

Dans ce texte, la présente convention formalise, conformément à la loi de 1992, des engagements contractuels précis sur le moyen terme entre les deux collectivités locales partenaires.

Article 1 : Objet et durée de la convention

La présente convention a pour objet d'établir un programme de coopération décentralisée d'une durée de trois (3) ans entre la ville de Lyon et la ville de Ouagadougou à compter du 1^{er} janvier 2003. Elle pourra être renouvelée par accord réciproque des deux parties.

Cette démarche s'inscrit en cohérence et synergie avec les actions menées par la coopération française (appui à la décentralisation en Afrique, soutien aux jeunes collectivités locales, programmes de développement municipal, etc.)

Article 2 : Domaines concernés

Le champ couvert par la présente convention concerne les domaines de compétences suivantes, communs aux deux collectivités locales, pour lesquels un appui institutionnel, humain et matériel pourra être apporté :

- Police municipale ;
- Espaces verts, parcs et jardins zoologiques et botaniques, aires de jeux pour enfants ;
- Eclairage public, éclairage des bâtiments, guirlandes lumineuses pour fêtes ;
- Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Cette liste n'est pas limitative. Les parties peuvent décider le lancement d'actions de coopération dans d'autres domaines de compétences, si le besoin s'en faisait sentir.

Article 3 : Missions d'appui, missions d'experts

La ville de Lyon s'engage à organiser des missions d'évaluation, d'appui technique et d'expertise auprès de la ville de Ouagadougou, dans les domaines cités à l'article 2 et dans les conditions suivantes :

- Durée des missions : une semaine (sauf exception) ;
- Nombre de missions annuelles : deux par an ;
- Programmation des missions : après négociation et décision conjointe, si possible en septembre (début d'année de travail) ;
- Frais de transport et d'hébergement pris en charge par la ville de Lyon ;
- Mise à disposition d'une voiture avec chauffeur, à la charge de la ville de Ouagadougou, pendant toute la durée de la mission ;
- Mise à disposition des autres moyens nécessaires (bureau, le cas échéant, micro-ordinateur, téléphone local, etc.).

Article 4 : Formation des personnels techniques et administratifs de la ville de Ouagadougou

Dans le contexte d'une décentralisation récente au Burkina Faso, la formation du personnel des nouvelles municipalités, telle que la ville de Ouagadougou, joue un rôle important pour renforcer ces institutions nouvelles, accroître l'efficacité des services rendus à la population et relever les défis d'une forte croissance urbaine.

C'est pourquoi la ville de Lyon s'engage à accueillir chaque année dans ses services ou dans des organismes de formation locaux, quatre agents des services techniques et administratifs de la ville de Ouagadougou, dans les conditions suivantes :

- Durée des sessions : deux semaines, pour un minimum de deux stagiaires en binôme ;
- Frais de transport et d'hébergement à la charge de la ville de Lyon ;
- Rapports de stage : à rédiger par chaque agent, sous le contrôle de sa hiérarchie, transmet par monsieur le Maire de Ouagadougou à monsieur le Maire de Lyon dans un délai de deux mois après la fin du stage ;
- Programme des stages : après négociation et décision conjointe, si possible en début d'année de travail (septembre).

Cette programmation devra s'inscrire dans une double cohérence :

- Celle des plans de formation existante, ou à l'élaboration pour le personnel de la ville de Ouagadougou. L'élaboration des plans de formation à établir pourra être appuyée par la direction des ressources humaines de la ville de Lyon (mission d'un spécialiste de la formation, par exemple), en liaison avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale.
- Celle des recommandations des différentes missions d'experts (professionnalisme accru de personnel existant, recrutements nécessaires, formation de ces nouveaux agents, etc.).

Article 5 : Dons et expéditions de matériels

La ville de Lyon s'engage à donner et à expédier à la ville de Ouagadougou différents matériels et équipements permettant à cette dernière de renforcer son potentiel et ses services au public dans les domaines cités à l'article 2.

Dans le domaine de la police municipale, de nombreux envois de motocyclettes ont déjà été effectués à la fin des années 1990. L'effort sera poursuivi. La ville de Lyon s'efforcera de joindre à ces expéditions un lot de pièces de rechange pour garantir le bon usage de ces motocyclettes dans la durée.

Parallèlement, des matériels de liaison radio pourront également être donnés à la ville de Ouagadougou. Une mission d'experts devra préalablement vérifier la compatibilité des matériels à envoyer avec le dispositif existant sur place.

Dans le domaine des espaces verts, la ville de Lyon pourra donner et expédier des outils horticoles à main, des tondeuses, tronçonneuses, ou autres matériels horticoles motorisés, des mobiliers type bancs, ou bacs et jardinières, des jeux pour enfants, etc.

La possibilité d'échanges éventuels d'animaux entre le jardin zoologique de Lyon et le parc de Bangr Weogo à Ouagadougou devra être examinée par le rapport à la législation internationale, assez contraignante. Des échanges de végétaux pourront également être étudiés dans le même esprit.

Des matériels pour éclairage public (au sens large) seront également donnés et expédiés à la ville de Ouagadougou. Cette dernière a demandé prioritairement un véhicule avec nacelle pour l'échange de lampes et l'entretien des lampadaires. Sans pouvoir prendre d'engagement formel à ce stade, la ville de Lyon a pu d'ores et déjà stocker dans ses services un véhicule de ce type et devrait pouvoir le donner et l'expédier à la ville de Ouagadougou avant la fin 2002.

La ville de Ouagadougou s'engage à assurer le plein emploi des matériels donnés par la ville de Lyon, d'en tenir à jour l'inventaire, d'en assurer le bon fonctionnement et de l'entretien. La ville de Lyon se réserve la possibilité de vérifier le bon usage de tous les matériels remis à la ville de Ouagadougou, notamment à l'occasion des missions d'experts.

Au cas où des anomalies seraient constatées, par exemple un taux de bon fonctionnement non satisfaisant des matériels motorisés, la ville de Lyon se réserve le droit de suspendre provisoirement l'envoi de nouveaux matériels. Les moyens de remédier à la situation observée seraient alors recherchés ensemble, au besoin en organisant une mission d'experts spécifique ou l'expédition de pièces de rechange susceptibles de donner au parc de matériels motorisés un

taux de bon fonctionnement satisfaisant (85% par exemple).

Ouagadougou, le 29 octobre 2002

Pour la ville de Ouagadougou

Pour la ville de Lyon

Le Maire

L'adjoint au Maire délégué à la
Coopération décentralisée

Simon COMPAORE

Hubert Julien LAFERRIERE

**VII - PARTENARIAT ENTRE LA VILLE DE LIMOGES (FRANCE) ET LA
COMMUNE RURALE DE PABRE (BURKINA FASO)
CONVENTION-CADRE**

Entre

La ville de Limoges (France), représentée par son maître en exercice, monsieur Alain RODET, agissant en cette qualité et dûment habilitée par délibération du conseil municipal en date du 5 février 2009, et d'une part, et la Commune rurale de Pabré (Burkina Faso), représentée par son maire en exercice, monsieur Anatole désiré DOAMBA, agissant en cette qualité d'autre part.

Expose

Dans le cadre des engagements de la ville de Limoges en matière de développement durable, un des objectifs (n° 9) de son agenda 21 insiste sur la promotion de l'éthique et des solidarités vis-à-vis des pays en développement. Ainsi, la contribution de Limoges aux enjeux mondiaux du développement durable se traduit par une démarche active dans la lutte internationale contre la pauvreté.

Cette solidarité s'exprime depuis plus de 10 ans à la faveur de la diffusion, par les services de la ville, d'expertise et de savoir-faire en direction de la commune rurale de Pabré, au Burkina Faso. La commune située en zone rurale et aride de la province du Kadiogo (région Centre) est aujourd'hui composée de 21 villages regroupant environ 30 000 habitants. Anciennement un département, elle a acquis le statut de commune avec la communalisation intégrale en 2006, issu de processus de décentralisation.

Des premiers liens d'amitié et d'échanges exclusifs dans le domaine scolaire dans les années 80, est né un véritable partenariat de coopération, dont l'objectif est de participer au développement local, concerté et durable de la commune de Pabré.

C'est dans ce but qu'une première convention d'aide au développement durable a été conclue le 13 février 1999 entre les deux communes. Cette convention définissait les champs d'interventions de la ville de Limoges dans les domaines de l'accès à l'eau potable, l'instruction publique, la santé, et le développement économique. La ville de Limoges a ainsi financé la construction de nombreuses infrastructures scolaires (écoles élémentaires, cantines

endogènes, logements d'instituteurs), des forages et autres équipements d'accès à l'eau (digue), ou encore un centre de santé. Elle a également favorisé le développement d'activités génératrices de revenus, par le biais du microcrédit. Le plus important de ces projets fut la réhabilitation d'une digue de 405 000 m³ dans le village de Zibako, et son aménagement à l'aval, d'une part pour la création et l'irrigation de 100 parcelles de terre cultivable, et d'autre part pour permettre l'accès à l'eau du cheptel. Ce projet, mené sur 3 ans jusqu'en 2008, touche aujourd'hui plus de 7 000 personnes qui bénéficient d'une amélioration de l'accès à l'eau, du développement de l'élevage et des pratiques maraîchères.

L'année 2009 est l'occasion de faire le point sur 10 ans de coopération et de projets en faveur du développement durable.

Si les actions menées en partenariat avec Pabré sont en succès, aussi bien dans la réalisation effective des projets menés que par l'entente des deux parties, la coopération décentralisée est un domaine dynamique et vivant qui ne cesse d'évoluer. Notre coopération nécessite ainsi de s'adapter aux nouvelles dispositions institutionnelles que connaît le Burkina Faso aujourd'hui. Il s'agit notamment du transfert de compétences de l'Etat dans plusieurs domaines, auxquels doivent faire face les nouvelles communes burkinabé, sans les moyens humains et financiers pour y parvenir.

C'est pourquoi la ville de Limoges et la commune rurale de Pabré souhaitent inscrire leur partenariat dans un nouveau cadre dont il convient de définir les principes directeurs.

En conséquence, il est convenu ce qui suit

Article 1^{er} – Objet

La présente convention-cadre a pour objet de définir les modalités de coopération et les engagements réciproques des parties, notamment les champs d'action du partenariat établi entre la ville de Limoges et la commune de Pabré.

Elle sera déclinée annuellement dans une annexe à la convention qui précisera l'objet des actions envisagées et le mouvement prévisionnel des engagements financiers, conformément aux dispositions de l'article L 1115-1 du CGCT français.

Article 2 – Champs d’action du partenariat

Dans le respect des engagements internationaux de la France, et des compétences dévolues aux collectivités territoriales burkinabé, les champs d’action du partenariat sont :

- L’appui institutionnel pour accompagner la mise en place des services municipaux de Pabré ;
- L’adduction d’eau et assainissement qui se traduit notamment par la construction et l’entretien d’équipement hydraulique favorisant l’accès à la ressource en eau ;
- La scolarisation et l’éducation de base à destination des enfants de Pabré (niveau primaire).

Article 3 – Modalités technique du partenariat

Un programme d’actions annuel, accompagné d’un budget détaillé, recensera les actions à mettre en œuvre et sera arrêté chaque début d’année (au plus tard, à la fin du mois de mars) d’un commun accord entre les représentants de la ville de Limoges et ceux de la commune rurale de Pabré (maire, conseil municipal, et comités villageois et développement) en fonction des projets proposés par cette dernière.

Ce programme sera élaboré conjointement sur la base du plan communal de développement de Pabré, dans le cadre des champs d’action précités, et conformément aux plans de développement nationaux et régionaux du Burkina Faso.

Le service des Relations internationales de la ville de Limoges assure la coordination des projets et des différents services de la ville impliquée, notamment la Direction de l’eau.

La commune de Pabré assure la mise en œuvre et le suivi des relations réalisées dans le cadre du partenariat et gère le budget correspondant.

Des missions à Limoges et à Pabré seront effectuées régulièrement (une rencontre au minimum une par an) afin de discuter ensemble des actions prioritaires, d’en assurer leur suivi, de définir les modalités de poursuite de ces actions, et de permettre une mutualisation des connaissances et des compétences.

Article 4 – Modalités financières de partenariat

La ville de Limoges s’engage à allouer à la commune rurale de Pabré une subvention annuelle

dont le montant prévisionnel sera voté chaque année par le conseil municipal de la ville lors de l'élaboration de son budget municipal et en fonction des propositions faites par la commune de Pabré. Chaque action présentée par la commune de Pabré fera l'objet d'un devis.

Le montant prévisionnel de cette subvention fera l'objet d'une annexe annuelle conformément aux dispositions de l'article L 1115-1 du CGCT français.

La commune rurale de Pabré s'engage à affecter la totalité de cette subvention à l'achat de biens et/ou de services servant à améliorer durablement les conditions de vie des habitants de Pabré et à accompagner le développement territorial local, et ce, dans les domaines définis à l'article 2 de la présente convention conformément aux prescriptions de la convention-cadre.

La reconduction annuelle de cette subvention, ainsi que son augmentation ou sa diminution, sera soumise au vote conforme du conseil municipal de la ville de Limoges dans le cadre de l'annexe à la convention, et au respect des critères suivants :

- Coûts de financement des projets établis par la commune rurale de Pabré en fonction des besoins et leurs priorités ;
- Réalisation effective des objectifs de l'année écoulée.

Elle est établie jusqu'à la fin de la mandature de la municipalité de la commune de Pabré conduite par le maire (mai 2011).

Elle est susceptible d'être dénoncée par l'une ou l'autre des parties par lettre recommandée au minimum trois mois avant son terme. Toutefois, sa dénonciation entraînera, de plein droit, la résiliation de la convention d'objectifs annuels en cours.

La présente convention-cadre pourra être modifiée avec l'accord des deux parties.

Fait à Limoges (France), le 7 avril 2009

En deux exemplaires originaux,

Pour la ville de Limoges,

Le maire,

Monsieur Alain RODET

Pour la commune rurale de Pabré,

Le maire,

Monsieur Anatole Désiré DOAMBA

DOCUMENTS

Textes de droit interne, Conventions, Protocoles, Chartes

Constitution française du 4 octobre 1958 instituant la Vème République, autorisée par la loi du 3 juin 1958, adoptée par référendum le 28 septembre 1958.

Constitution du Burkina Faso adoptée par référendum le 02 juin 1991 et révisée par les lois n° 002/97/ADP du 27 janvier 1997 ; n° 003-2000/AN du 11 avril 2000, et n° 001-2002/AN du 22 janvier 2002.

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne adoptée le 8 mai 1949 et entrée en vigueur le 23 mai 1949.

Le Code civil, éd. 2014, 113^{ème} éd., Dalloz, 2013, 3010 p.

Le code de procédure civile, éd. 2010, 101^{ème} éd. Dalloz, 2009.

Le code public et administratif 1, Codes et lois du Burkina Faso, t. VIII, Administration générale de la coopération au développement (AGCD), décembre 2000.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF, Lois et décrets du 03 mars 1982, pp. 730 et s.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n° 33 du 08 février 1992, pp. 2064-2083.

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF, Lois et décrets du 05 février 1995.

Loi du 19 aout 1986 JORF du 22 aout 1986, P.10190.

Loi n° 72-619 du 05 juillet 1972 portant création et organisation des régions, JORF, 1972.

Loi n° 75-596 du 9 juillet 1975 portant diverses dispositions relatives à la réforme de la procédure civile, JORF, 1975.

Loi n° 040/98-AN du 3 août 1998 portant orientation de la décentralisation, in Commission nationale de la décentralisation, avril 1999.

Loi n° 041/98-AN du 6 août 1998, portant organisation de l'administration du territoire.

Loi n° 042/98-AN du 6 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales.

Loi n° 043/98-AN du 6 août 1998 portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF du 29 juin 1999.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF du 13 juillet 1999, pp. 10361- 10395.

Loi n° 99-533 du 25 janvier 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JORF, 1999.

Loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, JO, 14 décembre 2000, P. 19760.

Loi n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, parue au JORF du 29 mars 2003.

Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

Loi n° 065-2009/AN portant modification de la Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso.

Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 art. 1 I 1° JO du 30 juillet 2004.

La loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, JO n° 34 du 10 février 2005, P. 2202.

Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 ou loi Thiollière relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, JO du 6 février 2007, P. 2160.

Loi n°2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du CGCT avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, JORF n° 0091 du 17 avril 2008, Texte n° 3, P. 6379.

Circulaire n° 1739/SG du Premier ministre aux préfets et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires du 26 mai 1983 sur l'action extérieure des collectivités locales, BOPM n° 83/2, P. 29.

Circulaire n° 2063/SG du Premier ministre du 10 mai 1985 sur l'action extérieure des collectivités locales, BOPM n° 85/2, P.11 et s.

Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec les collectivités territoriales étrangères.

Circulaire INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Affaires étrangères relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, non publiée.

Circulaire DGCL/DAECL du 13 juillet 2004, relative à l'aide humanitaire d'urgence.

Circulaire n° 280/AECL, Ministère des Affaires étrangères de 12 décembre 2005 relative au cofinancement du MAE – procédure pour l'exercice 2006.

Protocole de partenariat entre l'Institut Africain de Gestion Urbaine – Bureau Agriculture Urbaine (IAGU-BAU) et la Commune de Bobo Dioulasso, Juillet 2009.

Accord portant jumelage entre la Commune d'Albacete et la Commune de Houndé, 2008.

Accord d'amitié et de coopération entre la ville de Bordeaux et la ville de Ouagadougou, 22 septembre 2009.

Convention coopération décentralisée entre la ville de Bordeaux et la ville de Ouagadougou, 2009 à 2012.

Convention de coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et la Communauté urbaine de Lyon, 30 octobre 2002.

Convention de coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et le Grand Lyon, 2007-2008-2009.

Accord de partenariat entre la ville de Limoges (France) et la commune rurale de Pabré (Burkina Faso), Convention-cadre, avril 2009.

Convention de coopération décentralisée entre les communes de Nouna (Burkina Faso), Mühlheim-am-main (Allemagne) et Saint-Priest (France), février 2009.

Convention de coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et la ville de Lyon, 29 octobre 2002.

Convention de coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et la ville de Lyon, 2007-2008-2009.

Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985

Convention européenne sur l'immunité des États, Bâle, 16, mai, 1972, Conseil de l'Europe.

Accord relatif à la coopération dans la région de Mourmansk, la République de Carélie, Saint-Petersbourg et la région de Leningrad du 20 janvier 1992 entre la Russie et la Finlande.

Accord-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités régionales et locales du 24 février 1993 entre la Suisse et l'Italie.

Accord-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales du 27 janvier 1993 entre l'Autriche et l'Italie

Accord de Rome sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 26 novembre 1993 entre la France et l'Italie

Accord de partenariat ACP/UE de juin 2000

Traité de Bayonne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 10 mars 1995 entre l'Espagne et la France

Traité de Valence sur la coopération transfrontalière entre entités et instances territoriales du 3 octobre 2002 entre l'Espagne et le Portugal

Convention du Benelux sur la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales du 12 septembre 1986 entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Convention européenne sur l'arbitrage international du 21 avril 1961 ou convention de Genève publiée en France par un décret du 26 janvier 1968.

Convention entre la France et les Emirats Arabes Unis visant la création du Louvre d'Abou Dhabi du 6 mars 2007.

Accord d'Isselburg-Anholt relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales ou autres organismes publics du 23 mai 1991 entre l'Allemagne, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie du Nord Westphalie et les Pays-Bas

Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23 janvier 1996 entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse

Accord de Mayence relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et d'autres instances publiques du 8 mars 1996 entre le Land de Rhénanie du Nord Westphalie, le Land de Rhénanie Palatinat, la Région wallonne et la communauté germanophone de Belgique

Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 16 septembre 2002 entre la Belgique, la Communauté française, la Région Wallonne, la Communauté flamande, la Région flamande et la France

Commission d'arbitrage de la Conférence de paix pour l'ex-Yougoslavie, Avis n° 1, 29 décembre 1991, RGDIP, 1992, P. 264.

Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales du 21 mars 1986.

Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adoptée à Madrid le 21 mai 1980.

Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur le contrat de partenariat, JO du 19 juin 2004, P. 10994.

Décret du 8 juin 1983 instituant délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, JO du 9 juin 1983.

Décret n° 91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990.

Décret n° 90-632 du 13 juillet 1990 portant publication de la convention entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Burkina Faso en matière de recherches scientifiques et technique du 4 février 1986, JO du 19 juillet 1990, P. 8554.

Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Décret n° 95-913 du 5 août 1995 portant publication de la lettre du 24 janvier 1994 relative au retrait d'une déclaration formulée par le gouvernement de la République française, lors de l'approbation de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales ; JO, 15 août 1995, P. 12220.

Décret N° 2000-274/PRES/PM/MATS/MEF du 21 juin 2000, portant création de la CONACOD

Décret n° 2003-218/PRES/PM/MATD du 25 avril 2003 portant attributions du Gouverneur de Région, du Haut-commissaire de province, du Préfet de Département et du Délégué de Village.

Décret n°2009-645/PRES/PM/MATD/MEF du 22 juillet 2009 portant modalités de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso, JO du 24 septembre 2009.

Convention-cadre européenne ou convention de Madrid du 21 mai 1980, Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983, JORF 27 décembre ; Décret n° 84-432 du 4 juin 1984, JORF 9 juin, pp. 1803 et s.

Protocole additionnel n° 1 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adopté à Strasbourg le 9 novembre 1995, STE, n° 159.

Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, adopté à Strasbourg le 5 mai 1998, STE, n° 169.

Protocole d'accord de coopération entre la région de Saint-Louis au Sénégal et la région Nord-Pas-de-Calais en France, signé à Lille le 5 juillet 2007.

Avis et résolutions

Parlement européen, Résolution du 16/05/97 relative à la coopération transfrontalière, JOCE C 167 du 02/06/97.

Comité économique et social de l'Union Européenne, Avis sur « Le renforcement du rôle des partenaires économiques et sociaux dans la coopération entre régions », JOCE C 355 du 22/11/97.

Comité des régions, Avis 145/98 du 49 novembre 1998 sur « La coopération transfrontalière et transnationale entre les collectivités locales », JOCE C 51 du 22/02/99 p.21.

Conseil économique et social, Avis du 28 avril 1992 sur « Les relations extérieures des régions et des collectivités locales en vue d'une amélioration des échanges économiques. »

Conseil économique et social, Avis du 19 décembre 1996 sur « La coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire ».

Rapports

ACHOU (Y. B.), Rapport de synthèse du colloque de Tunis des 6, 7, et 8 avril 2006, « *Acteurs non étatiques et le droit international* », Paris, Pedone, 2007, P. 338.

AUTEXIER (Ch.), La licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux, dans le colloque de Reims, *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, sous la direction de CONAC (G.), DESOUCHES (Ch.), NEMERY (J.-C.)... Paris, Economica, 1989, P. 245.

Actes de la première rencontre franco-burkinabé de coopération décentralisée organisés par Cités Unies France (CUF) et le Comité national burkinabé de jumelage (CNBJ), en février 1990 à Ouagadougou.

Actes de rencontre des acteurs de la coopération non-gouvernementale France-Burkina Faso qui s'est tenue à Poitiers en octobre 2001

Actes des assises franco-burkinabé de la coopération décentralisée, Contribution des acteurs de la coopération décentralisée au développement des collectivités territoriales au Burkina Faso, Ouagadougou, 6 et 7 décembre 2007.

Améliorer la fourniture des services de base au niveau local, CONACOD, MATD, Florence, novembre 2009.

AUBOURG (G.), DESILLE (D.), GRODIN (P.-M.), LE JALLE (C.), TAQUET (M.), Guide de la coopération décentralisée : Pour l'eau potable et l'assainissement, Loi du 9 février 2005, La documentation française, mars 2007.

BARINCOU (E.), De REVIERS (B.), Améliorer la qualité d'une politique de coopération décentralisée, Assemblée des départements de France, juillet 2008.

COLAVITTI (R.), Les organismes de coopération transfrontière : vers un droit transnational dépassant la dialectique interne/internationale ? 4^{ème} conférence de la SEDI-ESIL, Lauterpacht center for international law, Cambridge, septembre 2010.

Coopération décentralisée, tourisme responsable et solidaire, développement des territoires, Ministère des Affaires étrangères (MAE), 2006.

Coopération décentralisée et coopération hospitalière, MAE, 2003.

Coopération décentralisée et intercommunalité, MAE, 2004.

Coopération décentralisée et développement rural agricole, MAE, 2004.

COULIDIATI (L.), Sécurité alimentaire au Burkina Faso, Conférence à l'Ambassade du Burkina Faso à Rome, 25 mai 2011.

Déclaration sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière, Symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière du 29 au 31 août 1987 à Jaca, en Espagne, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1988, n° 1-2.

DELAHAYE (Y.), Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales, in Conseil d'État, (Paris, novembre 1985, non publié).

De l'aide au partenariat, Rapport de l'atelier « Développement » du groupe « Monde-Europe », préparation du XIe plan (1993-1997), La Documentation française, 1993.

D.G.C.I.D. : L'action 2000, Rapport annuel d'activité, septembre 2001.

GUENE (C.), Rapport Sénat n° 29 (2005-2006), fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Michel Thiollière relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale.

Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, La documentation française, Paris, 2000.

HAMON (P.), Rapport au ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie portant évaluation des politiques de coopération décentralisée et présentation des propositions susceptible d'en améliorer la coordination et l'efficacité, Ministère des affaires étrangères, mars 1998.

HUSSON (B.), rapport du colloque : la coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est, CIEDEL, Senat, 1996.

HUSSON (B.), DIAWARA (M.), Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne, Direction générale de coopération internationale, MAE, février 2003.

JOLY (A.), Rapport 2004 de Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, ministère des affaires étrangères, 2005.

KRATOU (L.), POIROT (J.), La coopération décentralisée : une nouvelle dynamique pour promouvoir le développement durable dans les pays en développement. Application aux relations entre la France et les pays du Maghreb, actes du VI colloque international du Laboratoire prospective, Stratégie et développement durable Université Tunis el Manar, 21 au 23 juin 2010.

La coopération décentralisée entre la France et l'Afrique, Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales, novembre 2003.

L'action internationale des collectivités locales, Engagement citoyen et mondialisation, Troisièmes assises de la Coopération décentralisée, La documentation française 2002.

Etude du Conseil d'État, Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage, en matière administrative, La Documentation française, 1993, P. 93.

MESTRE (C.), BANAON (N.), DEMBELE (M.), Evaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, CIEDEL, Lyon, octobre 2009.

NOURY (A.), Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales, tiré des actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006, L'action extérieure des collectivités territoriales, Bilans et perspectives, L'Harmattan, 2007, P. 203.

PENNE (G.), DULAIT (A.), BRISEPIERRE (P.), La réforme de la coopération à l'épreuve des réalités, un premier bilan 1998-2001, Rapport d'information du Sénat n° 46 (2001-2002) par, commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées.

PERNET (C.), LOUIS-BRUNO (C.), Les nouveaux enjeux de la coopération décentralisée : vers l'institutionnalisation et la démocratisation des politiques d'aide au développement, Université Lumière Lyon 2, 2008-2009.

PERROT (H.), Rapport annuel d'activité du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, 1991, Ministère des Affaires étrangères, non publié.

PERROT (H.), De nouvelles perspectives pour la coopération décentralisée et l'action économique extérieure des collectivités locales, 1996.

Rapport du Conseil d'Etat au Premier ministre, l'Action extérieure des collectivités locales, juin 2005, Documentation française.

Rapport de mission sur les journées d'échanges techniques dans le cadre de l'assistance aux communes éligibles au Projet d'Amélioration du Service de l'Eau Potable (PASEP), France, 13 Juin 2009.

Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production de normes, n° 59 Paris, Conseil d'État, in La documentation française, 2008, P.260.

Rapport de synthèse de la deuxième Assemblée générale, CONACOD, 2005, 5 p.

Rapport final sur l'évaluation de la coopération décentralisée au Burkina Faso, CIEDEL, Tome 2, août 2009, P. 10.

Rapport complet-Volume A, Accompagner les collectivités territoriales du Sud dans la gouvernance de leur territoire : Comment la coopération décentralisée peut-elle renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités partenaires ? CUF, PAD-Maroc, F3E, avril 2009, 100 p.

« *Conférence annuelle de la CONACOD, Evolution de la décentralisation au Burkina Faso, La communalisation intégrale* » du 27 au 28 décembre 2005, in Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, 50 p.

Rapport du Séminaire de l'Institut Des Hautes Etudes de l'Action Internationale des Villes et des Gouvernement Locaux (IDHIL), Définition du programme de recherche de l'IDHIL du 20 mai 2010 à Grenoble.

Rapport annuel 2011 du PNUD sur le développement humain.

SEMBENE (M.), BAGRE (S.), Coopération décentralisée, appui budgétaire aux collectivités locales et appui au processus de décentralisation, ACDIL, Bobo Dioulasso, septembre 2004.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

ADAM (H.T.), Les Organismes internationaux spécialisés, Contribution à la théorie générale des établissements publics internationaux, t. IV, Paris, LGDJ, 1997.

AUBERT (J.-L.), Introduction au droit, Paris, Armand Colin, 7^{ème} éd., 1998.

AUBY (J.-M.), DRAGO (R.), Traité de contentieux administratif, Paris, LGDJ, 3^{ème} éd., 1984.

AUDIT (B.), Droit international privé, t. I, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 2000.

BARTIN (E.), Principes de droit international privé, t. I, Paris, Montchrestien, 1931.

BASTID (S.), Les traités dans la vie internationale, Paris, Economica, 1985

BATIFFOI (H.), LAGARDE (P.), Traité de droit international privé, Paris, LGDJ, t. I, 8^{ème} éd., 1993, t. II, 7^{ème} éd., 1983.

BRAIBANT (G.), STIRN (B.), Le droit administratif français, Collection Amphithéâtre, Presses FNSP, 1999.

BENABENT (A.), Droit civil, Les Obligations, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., 1999.

BENOIT (F.-P.), Le droit administratif français, Paris, Dalloz, 1968.

BERGUEL (J.-L.), Théorie générale du droit, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 1989.

BOISSESON (M. de), Le droit français de l'arbitrage interne et international, Paris, GLN/Joly, 1990.

BROWNLIE (I), Principles of Public International Law, Oxford University Press, 4^{ème} éd., 1990.

CARBONNIER (J.), Droit civil, Introduction, Paris, PUF, 25^{ème} éd., 1997.

CARDI (F.), CHAMBON (A.), Métamorphoses de la formation : Alternance, partenariat, développement local, L'harmattan, 1997.

CARRE DE MALBERG (R.), Contribution à la théorie générale de l'Etat, t. I, Sirey, 1920.

CHAPUS (R.), Droit administratif général, t. I, Paris, Montchrestien, 12^{ème} éd., 1998.

CHAPUS (R.), Droit du contentieux administratif, n° 725, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., 1998.

COHEN (S.), Les Etats face aux nouveaux acteurs, CERI, 2004.

COMBACAU (J.), SUR (S.), Droit international public, Paris, Montchrestien, 5^{ème} éd., 2001.

COMBACAU (J.), SUR (S.), Droit international public, Montchrestien, 10^{ème} éd., 2012.

CRETELLA JUNIOR (J.), Droit administratif comparé, Sao Paulo : J. Bushatsky, 1973.

DAILLIER, (A.) PELLET, N'GUYEN QUOC DINH, Droit international public, 7^{ème} éd., LGDJ.

DEBBASCH (C.), Institutions et droit administratif, t. I, Les structures administratives, Paris : PUF, 4^{ème} éd., 1991.

DEHOUSSE (R.), Fédéralisme et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 1991

DETTER (I.), The International Legal Order, Aldershot : Dartmouth, 1994.

DREYFUS (L.), d'ARCY (F.), Les institutions politiques et administratives de la France, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 1989.

DREYFUS (L), Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques, Paris, L'Harmattan, 1998.

DUPUY (P.-M.), Droit international public, Paris, Dalloz, 2006.

FAVOREU (L.), PHILLIP (L.), Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Sirey, 7^{ème} éd, 1993.

FLOUR (J.), AUBERT (J.-L.), Les obligations, t. I, L'Acte juridique, Paris : Armand Colin, 8^{ème} éd., 1998.

FOUCHARD (P.), GAILLARD (E.), GOLDMAN (B.), Traité de l'arbitrage commercial international, Paris, Litec, 1996.

FRYDMAN (B.), HAARSCHER, Philosophie de droit, Dalloz 2^{ème} éd., 2002.

GAUDEMET (Y.), Droit administratif, 19^e éd., Paris : LGDJ, 2010.

GAUDEMET (Y.), STIRN (B.), DAL FARRA (T.), ROLIN (F.), Les grands avis du Conseil d'Etat », Dalloz 1997.

GAUTIER (P.), Essai sur la définition des traités entre États, Bruxelles, Bruylant, 1993.

GHESTIN (J.), GOUBEUX (G.), FABRE-MAGNAN (M.), Traité de droit civil, Introduction générale, Paris : LGDJ, 4^{ème} éd., 1994.

GHESTIN (J.), La notion de contrat, Droit, n° 12, 1990.

GHESTIN (J.), Les Obligations, La formation du contrat, Paris : LGDJ, 3^{ème} éd., 1993.

GOESEL- LE BIHAN, La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République, Paris, Pedone, 1995.

GOUIFFES (L.), GIRARD (P.), TAIVALKOSKI (P.), MECARELLI (G.), Recherche sur l'arbitrage en droit international et comparé, LGDJ, Paris, 1997.

GOUNELLE (M.), Le système politique des relations internationales, Dalloz, 2006.

HOLLEAUX (D.), FOYER (J.), GEOUFFRE de LA PRADELLE (G. de), Droit international privé, Paris, Masson, 1987.

HUET (A.), KOERING-JOULIN (R.), Droit pénal international, Paris : PUF, 1994.

ISAAC (G.), BLANQUET (M.), Droit communautaire général, 8 éd, Armand colin 2001.

KELSEN (H.), La théorie juridique de la convention, APD, 1940 ; LGDJ, 1999.

KELSEN (H.), Théorie générale du droit et de l'Etat, LGDJ, Paris, 1997.

LAAZOUZI (M.), Les contrats administratifs à caractère international, Economica, 2008.

LAFERRIERE (J.), Manuel de droit constitutionnel, Montchrestien, 1943.

LAFERRIERE (E.), Traité de la juridiction administrative, t. II, Paris, LGDJ, 1989.

LAUBADERE (A. de), MODERNE (F.), DELVOLVE (P.) Traité des contrats administratifs, t. I et t. II, 2^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1984.

LAUBADERE (A. de), VENEZIA (J.-C.), GAUDEMET (Y.), Traité de droit administratif, t. I, Paris : LGDJ, 14^{ème} éd., 1996.

LE FUR (L.), Précis de droit international public, 2^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1933.

LOUSSOUARN (Y.), BOURREL (P.), Droit international privé, Paris : Dalloz, 7^{ème} éd., 2001.

LOUSSOUARN (Y.), BOUREL (P.), VAREILLES-SOMMIERES (P. de), Le droit international privé, Dalloz, 9^{ème} éd., 2007.

MALAURIE (P.), AYNES (L.), Droit civil, Les Obligations, Paris, Cujas, 7^{ème} éd., 1997.

MARTIN (P.-M.), Droit international public, Paris, Masson, 1995.

MASSARDIER (G.), Politiques et actions publiques, Armand colin, 2003.

MAYER (P.), Droit international privé, Paris, Montchrestien, 6^{ème} éd., 1998.

MAULIN (E.), Souveraineté, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003.

MAYER (P.), HEUZE (V.), Droit international privé, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., 2001.

NIBOYET (J.-P.), Traité de droit international privé français, t. III et IV, Paris, Sirey, 1944 et 1947.

NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER (P.) PELLET (A.), Droit International Public, 7^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2002.

O'CONNEL (D.P.), International Law, vol. I, London, Stevens & Sons Ltd, 1965.

PILLET (A.), Traité pratique de Droit international privé, t. I, Paris, Sirey, 1923.

PILLET (A.), Principes de Droit international privé, Paris, Pedone, 1903.

PUGET (H.), Les Institutions administratives étrangères Paris, Dalloz, 1969.

REDSLOD (R.), Les principes du droit des gens moderne, Paris, Rousseau, 1937.

REUTER (P.), Introduction au droit des traités, Paris, PUF, 3^{ème} éd., 1995.

REUTER (P.), La convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, Armand colin, 1970.

RICHER (L.), Droit des contrats administratifs Paris, LGDJ, 2^{ème} éd., 1999.

RIVERO (J.), WALINE (J.), Droit administratif, Paris, Dalloz, 17^{ème} éd., 1998.

ROBERT (J.), L'Arbitrage, Droit interne et Droit international privé, Paris, Dalloz, 6^{ème} éd. (en Coll. avec B. MOREAU), 1993.

ROULAND (N.), Anthropologie juridique, Paris, PUF, 1988.

ROUSSEAU (C.), Principes généraux du Droit international public, t. I, Paris, Pedone, 1970.

RUZIE (D.) Droit international public, RFDA 1996.

SALMON (J.), Manuel de droit diplomatique, Bruxelles, Bruylant, 1994.

SCELLE (G.), Précis du Droit des gens, t. II, Paris, Sirey, 1934.

SINKONDO (M.), Droit International Public, Ellipses, 1999.

STARCK (B.), ROLAND (H.), BOYER (L.), Introduction au droit, Paris, Litec, 4^{ème} éd., 1996.

STIRN (B.) Les sources constitutionnelles du droit administratif, LGDJ, 3^{ème} édition, 1999.

STRUPP (K.), Eléments de droit international public universel, européen et américain, Paris, Rousseau, 1927.

TERRE (T.), SIMLER (P.), LEQUETTE (Y.), Droit civil, Les Obligations, Paris, Dalloz, 7^{ème} éd., 1999.

VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET BRISSET (V.), Dictionnaire de droit administratif, 3^{ème} éd., Armand colin, 2002.

VISSCHER (C. de), Problèmes de confins en droit international public, Paris, Pedone, 1969.

ZILLER (J.), Administrations comparées, Les Systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze, Paris, Montchrestien, 1993.

ZOLLER (E.), Droit des relations extérieures, Paris, PUF, 1992.

Ouvrages spécialisés

ALAIN (M.), La coopération décentralisée et ses paradoxes, Karthala, Paris, 2005.

ANCEL (B.), Les conflits de qualifications à l'épreuve des donations entre époux, Paris, Dalloz, 1977.

AUDIT (M.), Les conventions transnationales entre personnes publiques, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, Paris, 2002.

BA (A. T.), Droit du contentieux administratif burkinabé, Université de Ouagadougou, Précis de droit burkinabé, mars 2007.

BOINVILLIERS (I. de), Coopération décentralisée. Acteurs, pratiques, procédures, GRET, Ministère des Affaires Etrangères, 1996.

BREGÉOT (G.), CHENEVEZ (I.), L'impact local de la coopération décentralisée sur les territoires : Ouvrir les communes, intercommunalités, pays départements et régions à l'international, mai 2006.

BRIAL (F.), Décentralisation territoriale et coopération internationale : Le cas de l'Outre-mer français, L'harmattan, 1997.

CADET (R.), Le nouveau cadre juridique de la coopération décentralisée, loi du 2 février 2007, Revue territoires, avril 2007.

CANDAL (S.), ROBBE (F.), Les relations des collectivités territoriales, L'harmattan, 2005.

CLAISSE (Y.), Le droit de la coopération décentralisée, LGDJ, 1994.

DAHOU (T.), TOTTE (M.) et BILLAZ (R.), La décentralisation en Afrique de l'Ouest entre politique et développement, Karthala, 2004.

DIOP (D.), Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal, quelle pertinence pour le développement local ? L'harmattan, 2006.

DUBRESSON (A.) et FAURE (Y.), Décentralisation et développement local, un lien à repenser, Revue Tiers Monde, Janvier-Mars 2001.

FINCK (O.), La coopération décentralisée des collectivités locales : l'exemple alsacien, R. Hirle, 1996.

FOMMERANT (G.), ROUSSEAU (M.-C.), GUERIN (J.-M.), Services techniques et maîtrise d'ouvrage dans une collectivité territoriale : quel rôle pour la coopération bilatérale et décentralisée française ? CNFPT, 1999.

GOHIN (O.), DE COFFE (M.), MAITROT DE LA MOTTE (A.), DUBREUIL (C.-A.), Droit des collectivités territoriales, éd. Cujas, 2011-2012.

GRUBER (A.), La décentralisation et les institutions administratives, A. Colin, Paris, 1996.

GUILLAUD (G.), La coopération décentralisée, trois partenariats entre le Nord et le Sud, L'harmattan, 2005.

JACQUET (J.-M.), Le contrat international, Paris, Dalloz, 1992.

JESSUP (C.), A modern law of nations, Archon Books, 1968.

JESSUP (C.), Transnational law, New Haven, Yale University press, 1956.

L'action extérieure des collectivités locales, Journal officiel de la République française, 1996.

LAVERGNE (M.-P.), Actions de coopération décentralisée : étude sur l'état et les perspectives des politiques et des actions développées par les collectivités territoriales, DGCID, 2000.

Le cadre juridique de l'action des collectivités territoriales, Conseil d'Etat, Documentation française, Paris 2006.

LEJEUNE (Y.), Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, LGDJ, Paris, 1984.

LEVRAT (N.), Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, PUF, 1994.

MERLE (P.), « Le concept de transnationalité », humanité et droit international, Mélanges Dupuy, Paris, Pedone, 1991.

OUATTARA (S.), Gouvernance et libertés locales, Pour une renaissance de l'Afrique, Karthala, 2007.

PETITEVILLE (F.), La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord/Sud, L'Harmattan, 1995.

MONDOU (C.), POTTEAU (A.), L'action extérieure des collectivités territoriales : Bilan et perspectives, l'Harmattan, 2007.

RIGAUX (F.), Droit public et droit privé dans les relations internationales, Pedone, Paris, 1976.

ROBERT (J.), Le phénomène transnational, Paris, LGDJ, 1989.

ROUSSET (M.), L'action internationale des collectivités locales, LGDJ, 1998.

SEMBENE (M.), Regard sur la coopération franco- Burkinabé : Pour une nouvelle dynamique partenariale, CUF, Edition 2003.

TULARD (M.-J.), La coopération décentralisée, LGDJ, Collection Politiques locales, Paris, 2006.

TOUVET (L.), FERSTENBERG (J.), CORNET (C.), Les grands arrêts de la jurisprudence du droit de la décentralisation, 2ème édition, Dalloz, Paris, 2001.

YONABA (S.), La pratique du contentieux administratif en droit burkinabé : De l'indépendance à nos jours, 2^{ème} éd., Presses africaines, janvier 2008.

YONABA (S.), Recueil des décisions rendues en matière administratives de 1965 à 2006, Presses africaines, 2008.

ZARECZKY WEINBERG (B.), Les instruments juridiques de la coopération décentralisée, un cadre juridique modifié, afin de sécuriser les actions de la coopération décentralisée, collection référence, CUF, décembre 2008.

Articles

Articles généraux :

ALLIES (P.), « *La coopération décentralisée : une nouvelle frontière* », in les Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation, 2 décembre 2002, pp.116-120.

ALLIES (P.), NEGRIER (E.), ROCHE (F.), « *Association Française d'Action Artistique* », Paris, Ministère des Affaires étrangères, 1994, P. 46-73.

AUTEXIER (C.), « *De la coopération décentralisée* », in revue française du droit administratif, n° 9, mai à juin 1993.

BACCOYANNIS (C.), « *La notion d'autonomie en droit constitutionnel* », Revue d'histoire politique et constitutionnel, avril-juin 1956, P. 87 à 94.

BEREZOWSKI (C.), « *Les sujets non souverains du droit international* », RCADI, t.65, 1938, III, P. 5.

BEYERLIN (U.), « *Transfrontier cooperation between local or regional authorities* », Encyclopedia of public international law, Vol. 6, North-Holland, Amsterdam, 1983, pp. 350-355. (Beyerlin 2).

BINOT (J.-M.), « *Coopération décentralisée : collectivités locales et associations de solidarité internationale : comment travailler ensemble* », in Gazette des communes, des départements et des régions, 26 juillet 1999, pp.16-24.

BÖCKSTIEGEL (M.), Der Staat als vertrags partner ausländischer privatunternehmen, Th. Francfort-sur-le Main, 1971, Citée par WENGLER, Les accords États et entreprises étrangères sont-ils des traités de droit international? RGDIP, 1972, PP. 313-345, Spéc. 316.

CASTELLA (P.), « *Un seul monde, un monde pour tous : L'émergence de nouveaux acteurs* », Projet, n° 262, juin 2000, 10 p.

CABANES (A.) et ROBBES (A.), « *La coopération décentralisée : comment s'extraire de l'intérêt public local ?* », in Actualité Juridique de Droit Administratif, 31 Mars 2003, pp.593-302.

CARRE de MALBERG (R.), « *Le véritable signe distinctif de l'État et de sa puissance* », p.147, 155, 169.

COMBACAU (J.), « *Sur une définition restrictive du droit : Dialogue sans issue* », in Mélanges BURDEAU, Paris, LGDJ, 1977, PP. 1033-1052.

Conseil d'État, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*, Rapport public pour 2008, N°59 Paris, La Documentation française, 2008, P.260.

« *Coopération décentralisée : une loi, quels enjeux ?* », Compte rendu du colloque de la Roche-sur-Yon, 21-22 janvier 1993. Territoire n° 340, septembre 1993, p. 23.

DECAUX (E.), « *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales et autorités locales* », 1984, *Revue générale de droit international public*, pp. 557–615, spéc. 587–597.

DELAHAYE (Y.), « *Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales* », in Conseil d'État, Paris, novembre 1985, non publié.

DUPUY (P.-M.), « *La coopération régionale transfrontalière et le droit international* », 1977, in *Annuaire français de droit international* p.837et s.

DUPUY (P.-M.), « *Un débat doctrinal à l'ère de la mondialisation : Sur la fragmentation du droit international* », *European Journal of Legal Issue*, 2006, 19 p.

EISENMANN (Ch.), « *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé* », Paris, 1923, P.57.

HAURIOU (A.), « *Droit constitutionnel et institutions politiques* », *Revue française de science politique*, 1967, P. 104

HAURIOU (M.), « *Précis élémentaire de droit constitutionnel* », 1933, 2^{ème} éd. ., Paris, Recueil Sirey, Revue par A. HAURIOU, P.16.

HUNAUT (M.), « *La coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne* », in *La Documentation française*, 2003.

HUSSON (B.), « *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est* », in *Groupe Initiative CIEDEL*, juillet 2000.

HUSSON (B.), « *La coopération décentralisée, Les relations financières restent à construire – Techniques financières et développement - Le financement du développement local* », n° 80, septembre 2005, p. 60 à 72.

JENNINGS (Y.), « *State contracts in international law* », *BYIL*, 1961, PP. 156-182, Spec. P. 178.

JESSUP (P.), « *Modernization of the law of international contractual agreements* », AJIL, 1947, P. 378-405.

JESSUP (P.C.), « *Transnational law* », New Haven, Yale University press, 1956, p. 2

MERCIAI et SAINT- OUEN », in *Revue de droit public*, N° 103, 1987, P. 1323

« *La coopération décentralisée des départements : Cadre juridique et partenariats avec les collectivités locales étrangères* », in Assemblée des Départements de France, septembre 2000.

LALIVE (P.), « *Le droit public étranger et le droit international public* », *Trav. Com. Fr. dr. Int. Pr.*, 1975, pp215-245, spé. P. 248.

LAMASSOURE (A.), « *La coopération transfrontalière* », in *La Documentation française*, 2005.

« *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales* », Conseil d'État, Paris, la Documentation française, 2006, P.11.

LEJEUNE (Y.) , « *Le droit fédéral belge des relations internationales* », *RGDIP*, 1994, P. 600.

« *Le livre Blanc de la coopération et de la solidarité internationale* », in *Assises de la coopération et de la solidarité internationale 1999 - CFSI - Paris*.

« *Les Actes des Premières Rencontres Internationales des régions Francophones* », Région Rhône-Alpes, 2002.

LUCHAIRE (F.), « *L'avenir des départements d'Outre-mer devant le conseil constitutionnel* », *RDP*, 2001-1, P. 247.

MANIN (P.), « *La convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales* », *AFDI*, 1986, PP. 454-473.

MANN (F.A.), « *About the prosper law of contracts between States* », in *International Studies*, Oxford : Clarendon Press, 1973, P. 241-255.

MERCIAI (P.), SAINT-OUEN (F.), « *Sur la notion juridique de région* », in *Revue du Droit public*, n° 103, 1987, PP. 1297-1324.

MERLE (P.), « *Le concept de transnationalité* », in *humanité et droit international*, Mélanges Dupuy, Paris, Pedone, 1991, pp. 222-231.

PAQUIER (J.), « *Voyage à l'intérieur de la Commission nationale de la coopération décentralisée* », in *Gazette des communes, des départements et des régions*, 6 novembre 2000, pp. 36-40.

PERROT (H.), « *Les textes d'application de la loi de coopération décentralisée et l'évolution des traités* », *Revue administration*, N° 163, Avril-Juin 1994.

PETITEVILLE (F.), « *La coopération décentralisée Nord Sud : "vieux vins, nouvelles bouteilles"* », in *Politique Africaine*, n° 62, 1996, pp 136-142.

POTEETE (A.R.), RIBOT (J.C.), « *Decentralization as process in Botswana and Senegal*, *World development*, Vol. 39, n° 3, 2011, pp. 439-449.

RAFFOUL (M.), « *Des initiatives locales pour une autre mondialisation : La coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale* », in *Le Monde diplomatique*, juillet 2000, pp.22-23.

« *Rencontres nationales de la coopération décentralisée* », 16 et 17 avril 1999, Institut du Monde Arabe, CNCD, Ministère des Affaires étrangères.

SEERDEN (R.), « *The public international law character of transfrontier agreements between decentralized authorities* », *LJIL*, 1992, PP. 187-231.

SEIDL-HOHENVELDERN (I.) : « *Le droit applicable aux entreprises internationales communes, étatiques ou paraétatiques* », in *AIDI*, Vol. 60-1, Cambridge, 1983, PP. 1-43

SMOUTS (M.-C.), « *Que reste-t-il de la politique étrangère ?* », In *la politique étrangère aujourd'hui*, *Pouvoirs* n° 88, 1999, pp. 5-15.

VERHOEVEN (J.), « *Traités ou contras entre Etats ? Sur les conflits de lois en droit des gens* », JDI, 1984, P. 5-36

VERPEAUX (M.), RIMBAULT (Ch.), « *Les collectivités territoriales et la décentralisation* », in La documentation française, 6^{ème} éd., Paris, 2011, P. 61.

WEIL (P.), « *Droit international et contrat d'Etat* », in Mélanges, Reuter, Paris, Pedone, n° 265 et n° 26, 1981, P. 576.

ZOLLER (E.), « *La conclusion et la mise en œuvre des traités dans les Etats fédérés et unitaires* », RIDC, 1990, PP 735-750, spec. P.739.

ZWEIGERT (K.), « *Du sérieux de la promesse, Remarques de droit comparé sur la distinction des actes qui obligent de ceux qui n'obligent pas* », RIDC, 1964, PP. 33-34.

ZWEIGERT (K.), « *Droit international privé et droit public* », Trav. com. fr. dr. Int. pr., 1965, pp 645-666.

Articles spécialisés :

AUDIT (M.), « *Les conventions de coopération* », Revue Lamy collectivités territoriales, janvier 2007, PP. 62-65.

AUDIT (M.), « *La compétence extraterritoriale en droit administratif* », in La compétence, Travaux de l'AFDA – 2 coll. Colloques et débats, Litec, 2008, PP. 69-78.

AUDIT (M.), « *L'arbitrage et les contrats de partenariats* », Contrats publics, n° 64, mars 2007, pp. 38-41.

AUTEXIER (Ch.), « *La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale* », RFDA (3), Paris, mai juin 1993, P. 417.

AUTEXIER (Ch.), « *l'ancrage constitutionnel des collectivités de la république* », RDP, 1981, P.581-620.

AUTEXIER (Ch.), « *L'action extérieure des régions* », in Cahiers juridiques franco-allemands, n° 4, 1984.

BEYERLIN (U.) : *Rechtsprobleme de lokales Genzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Spring Verlag, Berlin, 1988, pp. 472-473.

BOINVILLIERS (I.), « *Coopération décentralisée. Acteurs, pratiques, procédures* », GRET, Ministère des Affaires étrangères, 1996, P. 39.

BURDEAU (G.), « *Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents* », in Mélanges Reuter, Paris, Pedone, 1981, pp. 103-126.

CABANES (A.), ROBBES (A.), « *La coopération décentralisée : Comment s'exerce la compétence d'intérêt public local ?* », AJDA, 31 mars 2003, pp. 593 et s.

Conseil d'État, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 2006, p.11.

DECAUX (E.), « *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales et autorités locales* », RGDI, 1984, pp. 557-615, spéc. 587-597.

DOLEZ (B.), « *Le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* », 1996, Revue générale de droit international public, pp. 1005-1022.

DOLEZ (B.), « *Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* », Revue française du droit administratif, septembre-octobre 1995, P. 593 et s.

DONATI (D.), *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Vol. I, 1906, cité par K. VOGEL, « Administrative law, international aspects », *Enc. of Public int. law*, vol. 9, 1986, P. 3.

DUPUY (P.-M.), « *La coopération régionale transfrontalière et le droit international* », *AFDI*, 1977, p.837 et s.

DUPUY (P.-M.), « *L'unité de l'ordre juridique international* », *RCADI*, 2002, Vol 297, P. 487.

DUPUY (P.-M.), « *Legal aspect of transfrontier regional cooperation* », *West European Politics*, 1982, PP. 50-63, spec. PP 58-59.

EISENMANN (Ch.), « *Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français* », in *Mélanges J. MAURY*, t. II, P. 379.

FATOME (E.), MOREAU (J.), « *Les relations contractuelles entre collectivités publiques. L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation* », *AJDA*, 1990, P. 147.

Félix BOYARM (I.), « *Informations sur le jumelage coopération : L'exemple France-Burkina* », Ouagadougou, le 19 avril 1997, P. 2.

FREYRIA(Ch.), « *La notion de conflit de lois en droit public* », *Trav. com. fr. dr. Int. pr.*, 1963, pp 103-119.

GAUDEMET (Y.), « *L'arbitrage : aspects de droit public. Etat de la question* ». *Rev. arb.*, 1992 PP.241-257,spéc., P.245.

GOUNIN (Y.), « *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales* », *AJDA*, 19 septembre 2005, p. 1713 à 1717.

« *La coopération décentralisée entre la France et l'Afrique* », in *Délégation pour l'Action extérieure des collectivités locales*, novembre 2003.

LAFORE (R.) : « *L'action à l'étranger des collectivités territoriales* », in *Revue du droit public*, 1988, Vol. 3, PP. 763 et s.

LAPOUZE (P.), « *La coopération décentralisée des collectivités territoriales* », in *Collectivités territoriales – Intercommunalité – Juris- classeur – n° 7*, juillet-août 2005, p. 7 à 11.

MANN (F. A.), « *Conflict of laws and public law* », RCADI, 1971, I, t. 132, pp. 107-196.

MAYER (P.), « *Le mythe de l'ordre juridique de base ou grundlegung* », in *Mélanges Goldman*, Paris, Economica, P. 209.

MESTRE (C.), « *La coopération décentralisée et le droit international* », in *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, LGDJ, 1995, PP. 61-63.

NEUMEYER (K.), « *Le droit administratif international* », RGDIP, 1911, pp 492-499, spéc. p.496, constituée par les cinq volumes de *Internationales Verwaltungsrecht*, Zurich/Liepzig, vol. 1, (1910), vol. 2 (1922), vol. 3/I (1926, réimprimé en 1980), vol. 3/II (1930), vol. 4 (1936).

PACTEAU (B.), « *une nouvelle hypothèse d'arbitrage pour les litiges administratifs, l'article 9 de la loi du 19 aout 1986* » LPA, 8 octobre 1986 p.12 »

PRIEUR (M.), « *Les base juridiques de la coopération frontalière locale et régionale* », R.F.D.A., 1985, P.322 et s.

QUINQUETON (P.), « *Action internationale et intérêt local, Action extérieure des collectivités territoriales* », in *Bilan et perspectives de MONDOU (Ch.), POTTEAU (A.)*, L'Harmattan, 2007, P. 181.

VON STEIN (L.), *Die Verwaltungslehre*, Vol II : *Die Lehre von der inneren Verwaltung*, 1866, cité par K. VOGEL, « *Administrative law, international aspects* », *Enc. of Public int. law*, vol. 9, 1986, P. 3.

WOEHLING (J.-M.), « *Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional* », OCDE, 10 octobre 1977, P. 9.

Cours et thèses

AGO (R.), *Le droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne, Introduction*, RCADI, 1971 (III), vol. 134.

AGO (R.), *Règles générales des conflits de lois*, RCADI, 1936 (IV), vol. 58.

AUBY (J.-B.), *La notion de personne publique en droit administratif*, th. multigr., Bordeaux I, 1979.

ANZILLOTI (D.), *Cours de droit international, Introduction théorie générale*, Vol. I, trad. Gidel, Paris, Sirey, 1929, Réimp., Ed. Panthéon-Assas, 1999, Avant-propos de DUPUY (P.-M.), et LEBEN (C.), P. 333 ; LGDJ, Paris 1999.

AMMAR (D.), *L'engagement d'honneur*, th. multigr., Paris I, 1990.

AUDIT (B.), *L'Arbitrage transnational et les contrats d'Etat*, La Haye : Nijhoff, 1987.

AUDIT (B.), *Le caractère fonctionnel de la règle de conflit*, RCADI, 1984 (III), vol. 186.

BAGHESTANI (L.), *Le titulaire de la souveraineté nationale et son exercice dans la jurisprudence du Conseil constitutionnelle*, Thèse, Dijon, 1996.

BARBERIS (J.A.), *La personnalité juridique internationale*, RCADI, 1984 (I), vol. 179.

BASDEVANT (J.), *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, RCADI, 1926 (V), vol. 15.

BERNARD-DOUCHEZ (M.-H.), *Recherches sur la coopération entre personnes publiques*, Th. multigr., Toulouse, 1978.

BERNARD (Y.), ALVAREZ DE EULATE (M.), La coopération transfrontalière régionale et locale, RCADI, t. 243, 1993.

BRIERLY (J. L.), Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 58, t ; IV, 1936.

CASTBERG (F.), International law in our time, RCADI, 1937, Vol. 138.

CAVAGLIERI (A.), Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 26, t. I, 1929.

DOLEZ (B.), Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, Contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales, Thèse multigr., Lille II, 1993.

DÜRR (D.), Les agglomérations transfrontalières, Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe, NEMERY (J.-C.) (Dir.), Paris, Economica, 1994.

DUVAL (C.), la liaison entre la compétence et le fond en droit administratif français, Thèse, Aix- Marseille III, 1994.

GALIAY (C.), Les contrats entre personnes publiques, th. multigr., Toulouse, 1979.

GODARD (S.), Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement. Le cas des régions frontalières franco-espagnoles. Thèse non publiée, Université de Bordeaux.

HAMET (E. A.-H.), Les conflits de lois en droit public et le bilatéralisme, Thèse, Lyon III, 1980.

KAUFMANN (E.), Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 54, t. IV, 1935.

KELSEN (H.), Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public, RCADI, Tome 14, 1926.

LEJEUNE (Y.), Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, Thèse, LGDJ, Paris, 1984.

LISSITZYN (O.J.), Territorial entities other than independent states in the law of treaties, RCADI, 1968, Vol. 125.

LUBAC (J.-C.), Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, Th. Sous la dir. de MAZERES (J.-A.), Université de Toulouse 1, 2005.

MIAMONECKA (R. F.), Les sociétés multinationales et l'ordre juridique international. Recherche sur la capacité des multinationales dans les relations internationales, thèse, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2010.

NIBOYET (J.P.), La théorie de l'autonomie de la volonté, RCADI, Tome 16, 1927.

RANJEVA (R.), Les ONG et la mise en œuvre du droit international, RCADI, Tome 270, 1997.

SCELLE (G.), Règles générales du droit de la paix, RCADI, Vol. 46, t. IV, 1993.

TRIEPEL (C.H.), Les rapports entre le droit interne et le droit international, RCADI, Tome 1, 1923.

WEIL (P.), Le droit international en quête de son identité – Cours général de droit international public, RCADI, Tome 237, 1992.

WEIL (P.), Problèmes relatifs aux contrats passés entre un Etat et un particulier, RCADI, III, t. 128.

Jurisprudence

Arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, 1957, *Commune de Bondy*, Recueil Lebon, p 552.

Arrêt du Conseil d'Etat du 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, JCP 1989, IV, p 416 ; AJDA, 1990, p 119.

Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, Commentaires AJDA, 1995, p 834, Conclusions Schwartz ; Les grands arrêts de la décentralisation, Dalloz, p. 453 ; Recueil du CE, P. 324 ; Lebon, P. 324.

Arrêt du Tribunal administratif de Poitiers, 18 novembre 2004, *Charbonneau c/département des Deux-Sèvres*, n° 0400561-commentaire AJDA, 7 mars 2005, p. 486.

Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Douai, 13 mai 2004, *Conseil régional de Picardie*, n° 02 DA 00929.

Arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, 30 octobre 2007, *Département des Deux-Sèvres*, AJDA, 2008, p 198.

Conseil constitutionnel, décision n°76-71 du 30 décembre 1976.

Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 du 9 avril 1992.

Décision du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995 concernant la loi du 4 février 1995 n° 95-115 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Conseil constitutionnel décision n° 96- 373 du 9 avril 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, LPA 1996, n°146, p.7

Décision n°2000-435 du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre-mer.

Décisions 76-71 DC des 29 et 30 décembre 1976, L. FAVOREU, et L. PHILLIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Sirey, 7^{ème} éd, 1993, P. 367 et s.

Décisions n° 96-373 DC du 09 avril 1996, J.O. du 13 avril 1996, P. 5724.

Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, J.O. du 21 mars 1999, P. 4234.

Décision n° 79-104 du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle-Calédonie, recueil du Conseil Constitutionnel, P. 27.

Conseil d'état du 18 janvier 2001, arrêt « commune de Venelles contre Morbelli », AJDA 2001, chronique, PP. 153-157.

CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n° 193, P.716.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005.

Conseil d'Etat, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, 30 mai 1930

Avis n° 356-381 du Conseil d'État du 25 octobre 1994, in Rapport public, CE, n° 46, 2004, P. 379.

Cass. Civ. 1^{ère}, 2 mai 1966 Arrêt Galakis, Rev., crit., DIP, 1967, P. 553, note GOLDMAN (B.), JDI, 1966, P. 648, note LEVEL (P.) ; ANCEL (B.), LEQUETTE (Y.), Les grands arrêts de la jurisprudence française de droit international privé, 5^{ème} éd., Dalloz, 2006, n° 44.

CE, sect., 3 mars 1989, Société des autoroutes de la région Rhône-Alpes, Rec., P. 69 concl. GUILLAUME, AJDA, 1989, P. 391, note DUFAU, Rev. arb., 1989, P. 215.

CE, 6 mars 1981, Association de défense des habitants du quartier de la Chèvre morte, AJDA, 1981, N°5, P. 264 ; Revue de droit public, 1981, N°6, P. 1695.

CE, 11 juillet 1997, Département de l'Oise, Recueil de droit public, N°00120, 1997, P. 126 ; RFDA, septembre-octobre 1997, P. 948 et s.

CE, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville », 16 juillet 1941, Rec., P. 132.

TA de Paris du 28 octobre 1987, Commissaire de la République de Seine-Saint-Denis, Gazette du palais, 26 avril 1988, P. 302.

TA, Saint-Denis de la Réunion du 18 décembre 1991, M. Lechat contre le maire de la commune Saint-Denis, LPA, 21 juin 1993, n° 74, PP. 5-8. Note de X. PHILIPPE, « Les limites et le renouveau de la coopération décentralisée ».

Cour de cassation, Paris Ière, 5 novembre 1969, État de Hesse contre Neger, JCF, 1970, II, note RUZIE.

Civil, Ière, 25 février 1969, Société Levant Express Transport c/ Chemins de fer du gouvernement iranien, rev. crit., 1970, 102, note BOUREL.

Cour de cassation, civil, 17 janvier 1973, société hôtel George V c/ État espagnol et Office espagnol du tourisme, rev. crit. 1973, 125, note BOUREL.

Avis du CE du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré de L'Hay-les-Roses, requête n° 249153, JO 12 janvier 2003, p.723.

TA de Cergy-Pontoise du 25 novembre 2004,

CAA de Marseille du 7 décembre 1999, Rec. n° 98, P. 236

Tribunal administratif de Paris, 16 décembre 1987, Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis, Rec. TA, P. 489, Gazette du Palais, 24-26 avril 1988, P. 302 et s.

Sentence arbitrale Aramco contre Arabie Saoudite du 23 août 1959, RCDIP, 1963, P. 313.

Sentence arbitrale Texaco calasiatic, JDI, 19 janvier 1977. P. 361.

Cour permanente de justice internationale, Affaire des emprunts serbes et brésiliens, Rec., Série A, n° 20/21, P. 41 et P. 121.

Affaire de l'Anglo Iranian oil company, Rec., 22 juillet 1952, P. 93.

Décision n° 83-160 DC, conseil constitutionnel du 19 juillet 1983, Rec. P. 43.

TGI de Paris, 22 novembre 1989, Revue de l'arbitrage, 1990, P. 693, notes B. MOREAU.

CE du Sénégal, 29 juillet 1998, Gouverneur de Tambacounda contre conseil régional de de Tambacounda, Bulletin N°2, P. 12.

CE, El Hadj Diop et Jack Henderson, 27 avril 2000, Bulletin n° 2, P. 16.

CE, 24 avril 1964, Société anonyme de livraison industrielle et commerciale SALIC, Rec. 239, AJDA, 1964, P. 308.

CE, Etablissement Campanon-Rey, 13 octobre 1961.

TC, 21 mars, 1983, Union des Assurances de Paris et associés c/ Secrétaire d'Etat aux P. et T., AJDA, 1983, P. 356.

CE, 13 décembre 1963, Syndicat des praticiens de l'art dentaire, Département du Nord et sieur Merlin, Rec. 623, AJDA, 1964, P. 25.

TC, 8 juillet 1963, Entreprise Peyrot c/ Société de l'autoroute Estérel Côte d'Azur GAJA, n° 102.

TC 21 mars 1983, Union des Assurances de Paris (UAP), Rec. Lebon 597, AJDA, 1983, P. 356.

TC, 3 mars 1969, Société interprofessionnelle du lait et ses dérivés, Rec. Lebon, P. 682 ; AJDA, 1969, P. 307, concl. KAHN, note de LAUBADERE ; RDP, 1969, P. 695, note WALINE.

Tribunal des conflits du 17 mai 2010 dans l'affaire INSERM, n°C3754 Publié au recueil Lebon, 2010.

CE, 18 juin 1976, Dame Culard, Rec. 320, AJDA, 1976, P. 579.

Tribunal de première instance de Ouagadougou, Section du tribunal de Koudougou, 19 mai 1976, jugement commercial contradictoire, Mme OUALI, Antoinette épouse ASSOGBA c/ République de Haute-Volta, n° 1.

CE, 31 juillet 1912, Société des granites porphyroïdes des Vosges, GAJA, n° 29.

CE, 20 avril 1956, Epoux Bertin, Rec. Lebon, P. 167 ; AJDA, 1956, P. 221, chron. J. FOURNIER et G. BRAIBANT ; D., 1956, P. 433, note de LAUBADERE ; RDP, 1956, P. 869, concl. LONG, note WALINE.

TC, Union des Assurances de Paris et associés c/ Secrétaire d'Etat aux P. et T., 21 mars, 1983, AJDA, 1983, P. 356, Concl. LABETOULLE ; Rec. Lebon, P. 597 ; D., 1984, P. 33, note J.-B. AUBY et H.-G. HUBRECHT.

CE, 11 mai 1990, Bureau d'aide sociale de Blénod-Lès-Pont-À-Mousson, AJDA, 1990, P. 614, note F. COLLY.

CE, Arrêt Martin, 4 août 1905, GAJA, N° 16.

Avis du Conseil d'État, section de l'intérieur, n° 356 560-28 septembre 1994, dans études et documents du Conseil d'État, Rapport public de 1994, n°46, la documentation française, p. 379-381.

TC, 25 novembre 1963, Dame Veuve Mazerand, Rec. Lebon, P. 792.

CE, 25 novembre 1949, Société technique des appareils centrifuges et industriels, Rec., P. 512 et s.

CE, 26 juin 1974, Société la Maison des Isolants de France, Rec. Lebon, P. 365 ; RDP, 1974, P. 1486.

CE, ass., 7 juillet 1978, Croissant, Rec., P. 292 ; AJDA, 1978, P. 559 ; Chron. DUTHEILLET DE LAMOTHE et ROBINEAU, Gazette du palais, 1979, pp 1-34 ; Note DEROUIN, RGDIP, 1979, P. 848 ; Note PREVOST, JDI, 1979, P. 90.

CE, 19 juin 1981, D., 1982, II, P. 612 ; Note AUTIN.

CE, 9 février 1973, Dame veuve Taleb Laid Ould Ali, Rec. P. 124

Ass., 23 juillet 1974, Dame veuve Naoui Ben Abdallah, Rec. P. 428, concl. MORISOT.

TA, Paris, 9 juillet 1973, Soc. Duvoir, Rec. P. 797.

CE, 26 juillet 1982, Ministère de la Défense et autre c/Soc. Spantax et autre, Rec. P. 313.

CE, 21 juillet 1972 Dame Bratianu, Rec. P. 588

CE, 8 décembre 1967, Resweber, Rec. P. 472.

CE, sect. 11 janvier 1952, Habib Bechara, Rec., P. 30, Rev. jur. et pol. Union française, 1952, P. 292, concl. BARBET : Marché de transport pour le poste militaire français du Moyen-Orient.

CE, sect., 5 décembre 1952, Cie des Hydrocarbures, Rec., P. 561 ; RDP, 1953, P. 177, concl. GAZIER.

CE, 1^{er} avril 1960, Consorts Lecallenec et autres, D., 1960, P. 419, concl. HENRY.

CE, 28 novembre 1958, Veuve Langlois, Rec., P. 590, spéc. P. 594, Concl. GAND.

CE, 3 juillet 1968, Lavigne et Le Mée, AJDA, 1969, P. 253, spéc. P. 254, concl. BRAIBANT.

CE, sect. 25 mai 1979, Mme Rabut, Rec., P. 231.

CE, 8 mai 1968, Epoux Fourny, Rec., P. 289.

CE, 28 janvier 1983, Dame Johnston, Rev. Crit., 1985, P. 316, concl. FRANC, note RODIERE.

CE, 7 janvier 1987, Dame Félicien, D., 1987, somm. P. 350, obs. B. AUDIT, Rev. Crit., 1988, P. 687, note RODIERE.

CE, 27 avril 1987, Boulard, AJDA, 1987, P. 776.

CE, Veuve Hermann, D., 1973, P. 503, concl. BRAIBANT, JDI, 1973, P. 706, note P. WEILL, Rev. Crit., 1974, P. 330, note BATIFFOL.

CE, 10 mars, 1997, Dame Waele, Rev. crit., 1997, P. 695, note COURSIER.

CE, 19 novembre 1999, Tegos, RFDA, 2000, pp. 833-841 concl. J. ARRIGHI de CASANOVA.

Méthodologie

CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), L'acteur et le système, éd. Du Seuil, 1977, 500 p.

Dictionnaire des relations internationales Dalloz, Paris, 2003, P. 2.

Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-burkinabé, CUF, décembre 2008, PP. 39-42.

« Rhône-Alpes, actions internationales », Région Rhône-Alpes, 2002.

« Guide méthodologique de montage de projets de coopération », Région Poitou Charente, 2002.

« Travaux préparatoires d'un partenariat de coopération entre les régions du plateau central (Burkina Faso) et du fromager (Côte d'Ivoire), janvier 2009 ».

TERTRAIS (B.), Dictionnaire des enjeux internationaux : L'actualité mondiale en 750 mots clés, éd. Autrement, 2006, P. 99.

Répertoire des partenariats de la Coopération décentralisée franco-burkinabé, Collection Répertoires, Cités Unies France, décembre 2008.

Manuel de formation des acteurs de la coopération décentralisée, CONACOD, 2002, 206 p.

Compte rendu de mission du maire de la commune de Séguénéga à Saint-Léonard de Noblat, du 20 mai au 10 juin 2009.

Lexique des termes juridiques, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001, 592P.

Dictionnaire Le Petit Robert 2012.

Cahier de la coopération décentralisée, Cités Unies France, Juin 2009.

SITES INTERNET

Sites institutionnels

Institutions françaises :

Ministère des Affaires étrangères : <http://www.diplomatie.fr>

Base de données des traités et accords internationaux signés par la France :

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/pacte>

Haut Conseil à la Coopération internationale :

www.cooperation-internationale.gouv.fr

Ministère de la Jeunesse et des Sports :

www.jeunesse-sports.gouv.fr/francais/inter.htm

Sites Internet des ambassades, consulats et centres culturels français :

<http://www.france.diplomatie.fr/infopra/autserv.html>

Agence française de développement : <http://www.afd.fr>

[http://cncd.diplomatie.gouv.fr/doc/P_23_Cooperation_decentralisee_BURKINA-](http://cncd.diplomatie.gouv.fr/doc/P_23_Cooperation_decentralisee_BURKINA-Groupements_2010.pdf)

[Groupements_2010.pdf](http://cncd.diplomatie.gouv.fr/doc/P_23_Cooperation_decentralisee_BURKINA-Groupements_2010.pdf) : Atlas Français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures

Institutions africaines :

Maison de la coopération décentralisée du Burkina Faso www.mcdburkina.bf

Association des maires du Burkina Faso www.ambf.bf

Burkina Faso www.inforoute-comunale.gov.bf

Mali www.coopdec-mali.org

Sénégal www.cooperationdecentralisee.sn

Institutions européennes :

Institutions européennes : <http://europa.eu.int/index-fr.htm>

Conseil de l'Europe : <http://www.coe.fr/>

DG Elargissement www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm

DG Relations extérieures

www.europa.eu.int/comm/external-relations/index.htm

DG Développement

www.europa.eu.int/comm/development/index_fr.htm

Europe Aid

www.europa.eu.int/comm/europeaid/index_fr.htm

Programme ASIA-URBS

www.asia-urbs.com

Programme MEDA

www.euromed.net

Programme PHARE

www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pt/mc/horizontal/lien/intro.htm

Programme URB-AL

www.urb-al.com

Institutions internationales:

Banque mondiale : <http://www.banquemondiale.org>

Organisation des Nations Unies: <http://www.un.org>

UNESCO - Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture :

<http://www.unesco.org/general/fre/>

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement: <http://www.undp.org/french/>

FAO – Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation :

<http://www.fao.org/debut.htm>

Organisation internationale de la Francophonie: <http://www.francophonie.org>

OFAJ - Office Franco-allemand pour la jeunesse : <http://www.ofaj.org/fr/sommaire.html>

OFQJ – Office Franco-qubécois pour la jeunesse : <http://www.ofqj.org/>

Associations de collectivités locales à l'étranger et en France :

Association des maires américains : <http://www.usmayors.org>

Association internationale des maires francophones : <http://www.aimf.asso.fr/>

Arab Towns Organization - ATO : <http://www.ato.net>

Coordination des associations mondiales de villes et autorités locales - CAMVAL :

<http://www.camval.org>

Cités Unies France : <http://www.cites-unies-france.org>

Fédération mondiale des Citées Unies: <http://www.fmcu-uto.org>

Citynet (Asie) : <http://www.citynet-ap.org>

Conseil des communes et régions d'Europe CCRE/CEMR : <http://www.ccre.org/>

Eurocities : <http://www.eurocities.org>

Fédération des municipalités canadiennes: <http://www.fcm.ca>

Métropolis : <http://www.metropolis.org>

Sister cities : <http://www.sister-cities.org>

Union internationale des pouvoirs locaux : <http://www.iula.org>

Association française des communes et régions d'Europe – AFCCRE :

<http://www.afccre.asso.fr>

Association nationale des directeurs et responsables des relations internationales et de coopération décentralisée - ARRICOD : <http://arricod.free.fr>

Association des Maires de France : www.amf.asso.fr

Assemblée des Départements de France : www.departements.org

Association des Régions de France : www.erm.lu/arf.htm

Association des Maires des Grandes villes de France : www.grandesvilles.org

Fédération des Maires des villes Moyennes : www.villesmoyennes.asso.fr

Informations thématiques :

Coordination Sud – Coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale :

<http://www.coordinationsud.org>

Eurofic : plate forme de débat d'information sur la coopération internationale de l'Europe :

<http://www.euforic.org>

Réseaux régionaux d'appui à la coopération décentralisée et la solidarité internationale :

Alsace - Institut régional de coopération et de développement – IRCOD :

<http://www.ircod.org>

Auvergne - Cerapcoop : anne-caroline.roux@cg63.fr

Basse-Normandie-Horizons solidaire : www.infosolidaires.org/horizons/contact.htm

Centre - Centraider : www.centraider.org
Champagne-Ardenne - Ircod : ircod@wanadoo.fr
Franche-Comté - Cercoop : www.cercoop.org
Nord-Pas-de-Calais - Lianes Coopération :
<http://mnelille.free.fr/lianes-cooperation.htm>
Pays de la Loire : erwan.lethuellier@paysdelaloire.fr
Provence-Alpes Côte d'Azur – Medcoop : www.medcoop.com
Rhône-Alpes- Resacoop : www.resacoop.org
Rhône-Alpes – Humacoop, réseau régional d'action humanitaire et de coopération pour le développement : www.humacoop.com

Initiatives internationales :

AIDA – Base de données mondiale des projets de développement :
<http://www.developmentgateway.org/node/100647/>
La semaine de la solidarité internationale : <http://www.lasemaine.org>
Fond des villes contre la pauvreté: <http://www.internationalcitiesfund.org/>
Réseau de réflexion Franco Italo Suisse sur la « métropolisation » :
<http://www.metropolisation.org/>
Villes durables: <http://www.sustainable-cities.org/>
Réunion des maires du monde : <http://www.maires-du-monde.org>

Points ressources sur la solidarité internationale :

Centre de recherche et d'information sur le développement - CRID : www.crid.asso.fr
Peuples solidaires : www.peuples-solidaires.org
Réseau Ritimo : www.ritimo.org
La Case : www.lacase.org
Programme Terre d'Avenir : www.globenet.org/terre-d-avenir/
Collectif de l'éthique sur l'étiquette : www.ethique-sur-etiquette.org
Plateforme du commerce équitable : www.commerceequitable.org
Max Havelaar : www.maxhavelaarfrance.org
Artisans du Monde : www.artisansdumonde.org
Réseau Solidarité : www.globenet.org/reseau-solidarite/

Portail de collectivités locales :

www.ternova.com
www.projetlocal.net
www.collectiviteslocales.com
www.marianne-village.com
www.intercommunalites.com

Sites d'informations juridiques :

Legifrance www.legifrance.gouv
Legiburkina www.legiburkina.bf

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	II
REMERCIEMENTS.....	III
TABLE DES ACRONYMES	IV
SOMMAIRE	IX
INTRODUCTION.....	- 1 -
I – Les formes et axes de la coopération française décentralisée en Afrique.....	- 6 -
II – Les conventions entre personnes publiques françaises et burkinabé : Contrats ou traités internationaux?.....	- 16 -
III - Les conventions transnationales entre personnes publiques infra-étatiques françaises et burkinabé : des actes juridiques relevant d’un second niveau de décentralisation du droit international public.....	- 19 -
PREMIERE PARTIE : NATURE ET FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COOPERATION ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	- 21 -
TITRE I : CAPACITE ET COMPETENCES DES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC POUR CONTRACTER INTERNATIONALEMENT	- 27 -
CHAPITRE I : COMPETENCES INTERNATIONALES LIMITEES ET PARCELLAIRES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	- 29 -
Section 1 : Compétences internationales exclusives de l’Etat	- 30 -
Paragraphe I : Personnalité et capacité juridique internationale	- 30 -
A)La personnalité juridique internationale	- 30 -
B)La capacité juridique internationale	- 32 -
Paragraphe II : Fondements juridiques des compétences internationales de l’Etat ..	- 34 -
A)En droit international	- 34 -
B)En droit interne	- 39 -

Section 2 : Prémices des compétences internationales des collectivités publiques françaises et burkinabé en matière de coopération décentralisée	- 45 -
Paragraphe I : Des compétences internationales anciennes sans fondements juridiques précis à l'aide au développement	- 46 -
A)Le jumelage.....	- 47 -
B)L'aide au développement.....	- 52 -
Paragraphe II : Des compétences internationales implicites consacrées par le droit des collectivités territoriales.....	- 54 -
A)Le principe de la libre administration.....	- 55 -
B) Le principe de la clause générale de compétences.....	- 59 -
C) Le principe de subsidiarité	- 63 -
CHAPITRE II : LA CONSECRATION JURIDIDIQUE DES COMPETENCES INTERNATIONALES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	-67-
Section 1 : La reconnaissance juridique internationale et interne de l'action extérieure des collectivités publiques en France et au Burkina Faso	- 68 -
Paragraphe I : Les bases juridiques internationales.....	- 68 -
A)La Convention-cadre européenne ou de Madrid du 21 mai 1980 et ses protocoles additionnels.....	- 68 -
B) Les autres conventions internationales reconnaissant la coopération décentralisée.....	- 73 -
Paragraphe II : Les bases juridiques internes.....	- 77 -
A)La législation française	- 79 -
B) La législation Burkinabé.....	- 85 -
Section 2 : Les limites dans la mise en œuvre des textes consacrant l'action extérieure des collectivités publiques	- 90 -
Paragraphe I : La convention de coopération décentralisée, un instrument indispensable	- 91 -

Paragraphe II : L'intérêt local, principe de légalité interne des collectivités territoriales.....	- 96 -
Paragraphe III : Le respect de la souveraineté nationale et des engagements internationaux.....	- 101 -
Conclusion du titre I	- 109 -
TITRE II : LE CADRE JURIDIQUE DES ACCORDS TRANSNATIONAUX CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	- 110 -
CHAPITRE I : LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC COMME ORDRE JURIDIQUE DE BASE DES CONTRATS TRANSNATIONAUX ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	- 112 -
Section 1 : Les accords transnationaux et les contrats d'Etats	- 113 -
Paragraphe I : Les conventions reconnues par le droit dans les relations internationales.....	- 114 -
A)Distinction entre traité et contrat	- 114 -
B)Les contrats d'Etat et les traités.....	- 117 -
Paragraphe II : Les accords transnationaux et les contrats d'Etat.....	- 120 -
Section 2 : L'assimilation des accords transnationaux aux traités.....	- 122 -
Paragraphe I : La personnalité juridique internationale des collectivités territoriales.....	- 123 -
A)L'absence de la personnalité juridique internationale autonome des collectivités territoriales.....	- 124 -
B)L'absence de la personnalité juridique internationale dérivée des collectivités territoriales.....	- 125 -
Paragraphe II : Les thèses en présence	- 128 -
CHAPITRE II : LES CONVENTIONS TRANSNATIONALES ENTRE PERSONNES PUBLIQUES INFRA-ETATIQUES FRANCAISES ET BURKINABE : DES ACTES JURIDIQUES RELEVANT D'UN SECOND NIVEAU DE DECENTRALISATION DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC	- 132 -
Section 1 : Le droit international public, un droit décentralisé.....	- 133 -
Paragraphe I : Les thèses en présence.....	- 133 -

Paragraphe II : La nature du contrat international	- 135 -
Section 2 : Les accords transnationaux relèvent d'un deuxième niveau de décentralisation du droit international public	- 136 -
Paragraphe I : L'hypothèse en présence	- 136 -
Paragraphe II : La référence au droit international public dans l'élaboration des clauses conventionnelles.....	- 137 -
Conclusion du titre II	- 139 -
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	- 140 -
DEUXIEME PARTIE : LE REGIME JURIDIQUE DES ACCORDS TRANSNATIONAUX CONCLUS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES FRANCAISES ET BURKINABE.....	- 141 -
TITRE I : LES ACCORDS TRANSNATIONAUX ET LES NORMES DE DROIT PUBLIC.....	- 145 -
CHAPITRE I : LA SOUMISSION DES CONVENTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE AU DROIT PUBLIC	- 147 -
Section 1 : La convention de coopération décentralisée et les tiers	- 150 -
Paragraphe I : Le contrôle des conventions de coopération décentralisée par les administrés	- 150 -
A)Le recours pour excès de pouvoir des actes détachables de la convention	- 150 -
B)L'annulation des actes détachables de la convention.....	- 151 -
Paragraphe II : Le contrôle des conventions de coopération par le représentant de l'Etat	- 152 -
A)La transmission et la publication des actes.....	- 153 -
B)Le déféré préfectoral en France	- 155 -
C)La tutelle au Burkina Faso	- 156 -
Section 2 : La convention de coopération décentralisée et les parties au contrat	- 157 -
Paragraphe I : La convention de coopération décentralisée, un contrat administratif.....	- 157 -
A)La nature des parties	- 158 -

B)L'objet de la convention	- 160 -
Paragraphe II : L'aménagement des règles du contrat administratif afin de les adapter aux conventions de coopération décentralisée	- 162 -
CHAPITRE II : LE CONFLIT DE LOIS	- 164 -
Section 1 : Le conflit de lois de droit public	- 165 -
Paragraphe I : L'existence d'un conflit de lois de droit public.....	- 166 -
A)Les obstacles à l'existence d'un conflit de lois de droit public.....	- 166 -
B)L'existence d'une compétence concurrente en droit public	- 168 -
Paragraphe II : L'existence d'un conflit de lois en matière de conventions transnationales.....	- 170 -
Section 2 : le règlement du conflit de lois	- 172 -
Paragraphe I : la théorie du droit administratif international comme solution	- 172 -
Paragraphe II : Le droit international privé comme solution	- 175 -
Conclusion du Titre I	- 180 -
TITRE II : LES ACCORDS TRANSNATIONAUX ET LE DROIT INTERNATIONAL PRIVE	- 181 -
CHAPITRE I : LE RECOURS A UNE JURIDICTION ETATIQUE.....	- 183 -
Section 1 : La stipulation de clauses particulières dans certains traités	- 186 -
Paragraphe I : L'insertion de la clause de choix de la loi applicable et de la clause attributive de juridiction	- 186 -
Paragraphe II : L'inexistence de la clause de choix de la loi applicable et de la clause attributive de juridiction en matière de coopération transfrontière franco-africaine.....	- 190 -
Paragraphe III : Quelques solutions pour prévenir les risques de litiges	- 191 -
Section 2 : Le régime juridique de la décision	- 192 -
Paragraphe I : Les questions relatives à l'immunité de juridiction	- 193 -
Paragraphe II : Le caractère exécutoire de la décision étrangère.....	- 195 -
CHAPITRE II : LE RECOURS A L'ARBITRAGE	- 197 -
Section 1 : L'arbitrage en droit public	- 198 -

Paragraphe I : Le principe d'interdiction de l'arbitrage en droit public	- 198 -
A)Le critère organique.....	- 198 -
B)Le critère matériel.....	- 200 -
Paragraphe II : Les exceptions au principe d'interdiction de l'arbitrage en droit public.....	- 201 -
A)La possibilité de recourir à l'arbitrage en cas de litiges des contrats administratifs du commerce international en France	- 201 -
B)La possibilité pour les collectivités territoriales burkinabé de recourir à l'arbitrage conformément au droit positif de l'OHADA	- 205 -
Section 2 : La force exécutoire de la sentence arbitrale.....	- 206 -
Paragraphe I : La force exécutoire de la sentence arbitrale en France	- 206 -
Paragraphe II : La force exécutoire de la sentence arbitrale au Burkina Faso	- 208 -
Conclusion du titre II.....	- 211 -
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	- 212 -
CONCLUSION GENERALE	- 213 -
ANNEXES.....	- 216 -
I - Décret n° 91-1156 du 5 novembre 1991 portant publication de la convention-cadre entre le gouvernement de la république Française et le gouvernement de la république du Cameroun relative à la coopération décentralisée, signée à Rennes le 20 novembre 1990 - Journal officiel n° 263 du 10 novembre 1991.....	-217-
II - convention-cadre entre le gouvernement de la république Française et le gouvernement de la république du Cameroun relative à la coopération décentralisée.....	- 218 -
III - De la coopération décentralisée - Titre IV de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république extrait du journal officiel du 8 février 1992.....	- 220 -
IV - Décret n°2000 /pres/pm/mats/mef portant création, attributions et fonctionnement de la commission nationale de la coopération décentralisée - CONACOD -.....	- 222 -
V - Décret n°2000/pres/pm/mats portant organisation et fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso.....	- 226 -
VI - Convention de coopération décentralisée entre la ville de Ouagadougou et la ville de Lyon du 29 octobre 2002.....	- 230 -

VII - Partenariat entre la ville de Limoges (France) et la commune rurale de Pabré (Burkina Faso) - Convention-cadre.....	237-
DOCUMENTS.....	-241-
BIBLIOGRAPHIE.....	-255-
SITES INTERNET.....	-285-
TABLE DES MATIERES.....	-289-

La coopération décentralisée entre collectivités publiques françaises et africaines revêt divers intérêts qui sont d'ordre historique, économique, politique et socio-éducatif. Cependant, les problèmes posés par cette coopération sont multiples. En effet, la détermination du régime juridique applicable à ces accords reste complexe car peu de textes leur sont consacrés. On est passé de simples accords d'échanges, d'amitiés c'est-à-dire du jumelage, à de parfaits accords de partenariats. Cette évolution entraîne inéluctablement des questionnements juridiques de fond. De ce fait, ces accords relèvent-ils du droit international public, ou du droit international privé, ou plutôt du droit administratif ? Donnent-ils naissance à des conflits de lois ? En cas de litiges, quelles sont les juridictions compétentes, et la loi applicable ? Est-ce possible de recourir à l'arbitrage ? Si tel est le cas, quelles en sont les modalités ? D'où la nécessité de déterminer la nature juridique de ces accords.

L'assimilation de ces accords au droit international public est tentante. Toutefois, le droit international public régit uniquement les relations entre Etats souverains. D'où la possibilité de soumettre ces accords au droit interne, puisque certaines conventions entre Etats peuvent elles-mêmes être soumises au droit interne.

TRANSNATIONAL AGREEMENTS BETWEEN THE FRENCH AND AFRICAN LOCAL AUTHORITIES : THE CASE OF BURKINA FASO

The decentralized cooperation between French and African public authorities has various interests of a historical, economic, political and socio-educative nature. However, the issues raised by such types of cooperation are multiple. Indeed, the legal regime of these agreements is fairly complex. Few texts have been devoted to them. Thereby, those agreements do they reveal an internal public law or a private law? Do they give rise to laws conflicts? Which courts are competent and which law is applicable? May arbitration be used? And if so, what particularities that it's regime presents? Hence, the importance to determine the nature of transnational agreements.

The fact that those agreements are concluded between public *entities* of different national origin, namely French and Burkina Faso, they could be connected to a public international law. However, people's right governs only the relations between sovereign states. If we admit the existence of these "contracts between sovereign states", the submission to an internal law of agreements between mere public persons of a national distinct origin seems to be conceivable.

Discipline : Droit public

Mots clés : Coopération décentralisée – Collectivités publiques – Accords transnationaux – Personnalité juridique internationale – Ordre juridique international – Capacité juridique internationale – Relations internationales – Contrat – Traité.

The decentralized cooperation - Local authorities – Transnational agreements - Legal international personality – The international legal order – International legal capacity - International relations – Contract – Treaty.

Unité de recherche : Centre de recherches sur la décentralisation territoriale (CRDT)
Faculté de droit et de science politique – Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA)
57 rue Pierre Taittinger – 51096 Reims Cedex.