



N° 3203

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI

*visant à redéfinir le cadre d'attribution des subventions accordées par les
collectivités territoriales*

PAR M. THOMAS MÉNAGÉ

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE.....	7
<i>Article unique (supprimé)</i> (art. L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales) : Exigence d'un intérêt public local pour l'action extérieure des collectivités territoriales.....	7
COMPTE RENDU DES DÉBATS.....	29
PERSONNES ENTENDUES.....	61

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2024, les collectivités territoriales ont consacré environ 130 millions d'euros à la coopération décentralisée, dont 50 millions au titre de l'aide publique au développement.

Si ces montants peuvent sembler faibles au regard des 320 milliards d'euros dépensés par les administrations publiques locales cette même année, il n'en demeure pas moins que le régime juridique applicable à la coopération décentralisée pose actuellement d'importantes difficultés.

L'action extérieure des collectivités territoriales, ou coopération décentralisée, constitue une pratique ancienne, qui a longtemps devancé le droit.

Après une première apparition timide dans les lois Defferre de 1982, c'est surtout la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui va donner un cadre à la coopération décentralisée.

Le dispositif est alors bien encadré : la coopération décentralisée n'est pas pensée comme une compétence nouvelle, mais bien comme une modalité d'exercice des compétences locales déjà existantes, et le juge administratif exige, lorsqu'il contrôle la légalité des subventions accordées par les collectivités, l'existence d'un intérêt public local.

Cet encadrement juridique va toutefois être fortement assoupli à partir du milieu des années 2000.

En effet, pour faire échec à la jurisprudence administrative, perçue comme trop restrictive, la loi du 2 février 2007, dite loi Thiollière, consacre une nouvelle compétence d'attribution des collectivités territoriales françaises, qui peuvent désormais mener des actions de coopération ou d'aide au développement, et supprime l'exigence d'un intérêt public local pour attribuer une subvention. Elle met ainsi en place un nouveau système, qui déroge au droit commun applicable à l'action des collectivités territoriales.

Sept ans plus tard, la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale procédera à une nouvelle extension du champ d'action des collectivités territoriales, qui peuvent désormais mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

Certes, le juge administratif contrôle la mise en œuvre du dispositif, qui est par ailleurs soumis au contrôle de légalité.

Il n'en demeure pas moins que la rédaction actuelle de la loi, particulièrement accommodante, ne permet pas d'éviter certains excès : trop souvent, les subventions versées par les collectivités territoriales au titre d'actions dites humanitaires sont souvent en réalité guidées par un militantisme étranger à la satisfaction de tout intérêt public local.

Le dispositif actuel pose en effet une triple difficulté.

Il interroge, d'abord, la prééminence de l'État en matière de politique étrangère ainsi que le caractère régalien de cette politique. En supprimant l'exigence d'un intérêt public local et en donnant une base légale au financement local d'actions humanitaires, le législateur a, en pratique, favorisé le soutien des collectivités à des associations prenant des positions très tranchées dans le débat public, souvent critiques de l'action de la France dans le monde.

Il soulève, ensuite, une question de cohérence institutionnelle. Au-delà du respect de la compétence de l'État sur la scène internationale, il est pour le moins singulier que la loi accorde aux collectivités territoriales la capacité de prendre des décisions qui n'ont pas pour objectif de satisfaire les besoins de leur population.

Il met enfin en lumière le coût budgétaire de ces aides et leur acceptabilité par les contribuables locaux, dans un contexte de fortes tensions sur nos finances publiques, et alors que la qualité du service public se dégrade chaque jour un peu plus.

Pour répondre à ces enjeux essentiels, la présente proposition de loi tend à rétablir l'exigence d'un intérêt public local pour justifier les actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire conduites par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Loin de constituer une menace pour l'action extérieure des collectivités territoriales, l'exigence d'un intérêt public local apporterait, au contraire, une clarification bienvenue au cadre actuel de l'action extérieure des collectivités, qu'il contribuerait ainsi à sécuriser.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique (supprimé)

(art. L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales)

Exigence d'un intérêt public local pour l'action extérieure des collectivités territoriales

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'**article unique** de la proposition de loi rétablit l'exigence d'un intérêt public local pour justifier les actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire conduites par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de la coopération décentralisée, comme cela était le principe jusqu'à la loi du 2 février 2007.

➤ **Dernières modifications intervenues**

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a complété l'article L. 1115-1 du CGCT pour prévoir que, dans le cadre de leurs actions internationales, les collectivités et leurs groupements prennent en considération le programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Saisie de quatre amendements de suppression de M. Raphaël Arnault (CL1), de Mme Émeline K/Bidi (CL2), de M. Emmanuel Duplessy (CL3) et de M. Hervé Saulignac (CL4), et contre l'avis de votre rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Dans sa rédaction en vigueur, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales dispose que, dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent **mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire**.

Cette disposition constitue le fondement législatif de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle leur permet, dans sa rédaction en vigueur, de réaliser des actions internationales, sans que ces actions

ne doivent être rattachées à l'une des autres compétences que la loi leur attribue, et sans que ne soit exigé un intérêt public local.

Le cadre juridique applicable à l'action extérieure des collectivités territoriales a été progressivement assoupli depuis le début des années 1980 (A).

Le dispositif actuel prévoit un cadre très ouvert, qui permet notamment le financement direct, par le biais de subventions, d'actions internationales humanitaires réalisées par des associations (B).

Les dispositions encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales ne se résument par ailleurs pas au seul article L. 1115-1 du CGCT qui, s'il fixe le cadre général, a notamment été complété par des dispositifs de financements spécifiques (ou « 1 % » eau, assainissement, énergie, et déchets) (C).

A. UNE EXTENSION CONTINUE DU CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les notions d'**action extérieure des collectivités territoriales** et de **coopération décentralisée** renvoient traditionnellement aux « *relations de collaboration qu'entretiennent les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues étrangères, de même niveau ou non* » ⁽¹⁾.

Si le sens donné à chacune de ces deux expressions est proche ⁽²⁾, la législation la plus récente accorde à la notion d'**action extérieure** des collectivités territoriales le statut de **terminologie officielle**, cette dénomination étant celle utilisée par le code général des collectivités territoriales.

Bien que l'État dispose d'un monopole dans la conduite des relations internationales, **l'action extérieure des collectivités territoriales constitue une pratique ancienne, qui a longtemps devancé le droit**. Si l'on met à part de lointains précédents ⁽³⁾, l'action extérieure des collectivités territoriales a pris son essor **au lendemain de la Seconde guerre mondiale** : elle procédait alors du désir de réconciliation franco-allemand, mais pouvait également prendre une dimension idéologique, selon qu'elle était tournée vers le bloc occidental ou vers l'Est de l'Europe. Ces échanges, essentiellement culturels, étaient le fruit

(1) Bertrand Faure, Droit des collectivités territoriales, *Précis Dalloz*, 8^e édition, 2026, § 654.

(2) Le Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales relève à ce sujet : « La coopération décentralisée est l'une des formes de l'action extérieure des collectivités territoriales, concept plus large qui s'applique à l'ensemble des actions entreprises ou soutenues par les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle se caractérise par l'existence d'une convention, quelle que soit par ailleurs sa dénomination, avec une ou plusieurs autorités locales étrangères. » (*La Documentation française*, 1^{ère} édition, 2019).

(3) Dans son rapport remis sur l'action extérieure des collectivités territoriales remis au ministre des affaires étrangères le 23 janvier 2023, M. André Laignel faisait ainsi référence à de « lointains précédents au Moyen-Âge – mais qui gardent une forte charge symbolique (villes de foires) » ainsi qu'à « une ou deux conventions d'amitié antérieures à la Deuxième guerre mondiale (La Rochelle avec New Rochelle dès 1912) ».

d'initiatives locales d'élus « *désireux d'œuvrer à la paix entre les peuples dans le contexte international troublé de la guerre froide* » ⁽¹⁾.

Cette coopération reposait alors principalement, et en dehors de tout cadre juridique, sur la pratique du « **jumelage** », qu'un décret du 24 janvier 1956, toujours en vigueur, est finalement venu encadrer, par la création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal ⁽²⁾.

L'action extérieure des collectivités territoriales se développe ensuite progressivement, en particulier au cours des **années 1970**, d'une part en raison de l'intérêt plus marqué de certaines d'entre elles, le plus souvent des communes, pour les questions de **solidarité internationale** envers les pays du Sud, et d'autre part, du fait de l'apparition de formes originales de **coopération transfrontalière** entre collectivités européennes ⁽³⁾.

La première traduction législative de l'action extérieure des collectivités territoriales apparaît au tournant de la décennie suivante, avec les lois de décentralisation de 1982, qui constituent néanmoins une initiative timide **(1)**. La loi du 6 février 1992 pose les grands principes du cadre juridique applicable à l'action extérieure des collectivités territoriales **(2)**, qui sera modifié à plusieurs reprises, par les lois du 2 février 2007 **(3)** et du 7 juillet 2014 **(4)**, toujours dans le sens d'un assouplissement.

1. Une première consécration législative par la loi du 2 mars 1982

La première pierre à l'édifice de l'action extérieure des collectivités territoriales est posée à l'occasion du premier acte de décentralisation, et plus particulièrement par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Celle-ci supprime la tutelle pour les délibérations des communes et des départements, et aménage un cadre spécifique applicable à l'**action transfrontalière des régions**.

L'article 65 de la loi du 2 mars 1982 prévoit ainsi : « *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* ».

(1) Conseil d'État, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, *étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 7 juillet 2005*.

(2) Décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, précisé ultérieurement par une circulaire aux préfets no 188 du 9 mai 1957.

(3) Pratique qui fera ensuite l'objet d'une formalisation juridique dans la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales, élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, et adoptée à Madrid le 21 mai 1980.

Le dispositif est cependant très limité, dès lors que le dispositif ne concerne que les régions, qu'il nécessite l'autorisation du Gouvernement, et qu'il se limite à des « *contacts réguliers* » avec les collectivités frontalières.

Au-delà de ce cadre strict, le droit en vigueur dans les années 1980 n'interdisait pas pour autant la réalisation d'actions internationales par les collectivités territoriales ⁽¹⁾, mais nécessitait une « *savante exégèse de la Constitution* » ⁽²⁾, plaidant ainsi pour une clarification législative.

Ces dispositions seront complétées par la circulaire du 26 mai 1983 ⁽³⁾, qui constitue « *le véritable acte de naissance d'un droit spécifique à l'action extérieure des collectivités territoriales* » ⁽⁴⁾ : elle instaure la nomination d'un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, qu'elle place auprès du ministère chargé des affaires étrangères, et affirme le caractère interministériel du pilotage des actions entreprises à ce titre. Elle pose le principe selon lequel « *Les régions, les départements et les communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde* ».

2. La loi du 6 février 1992 constitue le socle de la coopération décentralisée et en définit les grands principes

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « ATR », consacre son titre IV, composé de cinq articles, à la « coopération décentralisée » ⁽⁵⁾.

Cette loi constitue le socle du droit de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Son article 133 prévoit en particulier 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.* »

Son deuxième alinéa précise que ces conventions « *entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État* » dans les conditions prévues par la loi du 2 mars 1982 précitée.

Les **grands principes** de l'action extérieure des collectivités territoriales sont ainsi posés :

(1) Comme en témoignent les circulaires du Premier ministre des 26 mai 1983, 10 mai 1985 22 et 12 mai 1987.

(2) Conseil d'État, 2006, *op. cit.*

(3) Circulaire du Premier ministre sur l'action extérieure des collectivités locales du 26 mai 1983.

(4) Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales *précité*.

(5) Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, articles 131 à 135.

– elle affirme le **caractère volontaire de cette coopération** (« *peuvent* »), en application du principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que le **respect des engagements internationaux de la France**, aspects qui ne seront ensuite plus remis en cause par les réformes ultérieures ;

– elle met en place une coopération « horizontale », **entre collectivités territoriales françaises et étrangères** (et entre leurs groupements), ce qui **exclut les États** ⁽¹⁾ ;

– elle prévoit que la convention doit être conclue **dans la limite des compétences** des collectivités territoriales françaises. La coopération décentralisée n'est ainsi « *pas une compétence "nouvelle" mais une modalité d'exercice des compétences locales* » ⁽²⁾ ;

– elle ne fait plus référence à l'autorisation du Gouvernement prévue par la loi du 2 mars 1982, mais prévoit que les conventions de coopération (et pas uniquement les délibérations des collectivités les autorisant *a priori*) sont soumises au **contrôle de légalité du préfet** dans les conditions de droit commun ⁽³⁾.

Les dispositions de l'article 133 de la loi du 6 février 1992 ont ensuite été transférées, d'abord à l'article L. 1112-1 du CGCT ⁽⁴⁾, puis à son article L. 1114-1 ⁽⁵⁾, et enfin à son article L. 1115-1 ⁽⁶⁾. Ces transferts n'ont pas emporté de modification de fond, et le dispositif est resté inchangé jusqu'à la loi du 2 février 2007 ⁽⁷⁾, soit pendant près de 15 ans.

En complément de ces grands principes, la loi du 6 février 1992 prévoit par ailleurs d'autres dispositions qui complètent le cadre dans lequel peut s'exercer l'action extérieure des collectivités territoriales ⁽⁸⁾.

(1) Cette règle, qui fera l'objet d'une disposition législative explicite, désormais inscrite à l'article L. 1115-5 du CGCT, fera par la suite l'objet d'aménagements.

(2) Conseil d'État, *op. cit.*, page 18.

(3) La référence explicite aux dispositions applicables en matière de contrôle de légalité procède d'une volonté de clarification. Elle est le fruit d'un amendement du rapporteur de la commission des Lois au Sénat, M. Paul Graziani, adopté avec avis favorable du Gouvernement qui ne voyait « aucune objection à ce que cela figure explicitement dans le texte puisque, pour lui, cela va de soi » ([amendement n° 237](#), discuté le 3 juillet 1991).

(4) Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

(5) Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local.

(6) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

(7) Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

(8) La loi permet ainsi de recourir à la société d'économie mixte locale (SEML, art. 132) et au groupement d'intérêt public (GIP, art. 133), et prévoit la création d'une commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), chargée de tenir à jour un état des actions conduites par les collectivités (art. 134). L'article 135 renvoie quant à lui au pouvoir réglementaire le soin de préciser, en tant que de besoin, les dispositions législatives.

3. La loi du 2 février 2007 abandonne le critère de la compétence et, ainsi, la nécessité d'un intérêt public local

La loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, dite « loi Thiollière », a procédé à d'importantes modifications du cadre juridique posé par l'article L. 1115-1 du CGCT.

En effet, au milieu des années 2000, « *plusieurs jugements [...] de tribunaux administratifs [avaient] fait naître une grande inquiétude pour les collectivités territoriales les plus en pointe dans le domaine de l'aide au développement* ». Étaient notamment en cause un jugement du tribunal administratif de Poitiers qui avait annulé deux délibérations du conseil général des Deux-Sèvres subventionnant la construction d'un collège au Burkina Faso et un service d'incendie à Madagascar au motif qu'elles ne répondaient pas « *à des besoins de la population deux sévrienne* » ⁽¹⁾, ainsi qu'une décision du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui avait annulé une subvention de la commune de Stains à un camp de réfugié palestinien pour défaut d'intérêt communal ⁽²⁾.

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État fut alors saisi d'une étude sur l'action extérieure des collectivités territoriales. Dans son rapport, le Conseil d'État suggérait de procéder à une évolution législative pour « *sécuriser* » les actions de coopération ⁽³⁾. Ses recommandations furent suivies par le législateur.

La loi du 2 février 2007 procède ainsi à trois modifications du cadre posé par l'article L. 1115-1 du CGCT :

– premièrement, la loi consacre une **nouvelle compétence d'attribution** aux collectivités territoriales françaises, qui pourront désormais « *mener des actions de coopération ou d'aide au développement* ». Elle **supprime, en conséquence, le critère de rattachement de ces actions aux compétences de la collectivité concernée**. Comme le relevait le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, ces modifications font disparaître l'exigence d'un intérêt public local : « *L'immense majorité de l'action extérieure des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la coopération transfrontalière ou des actions de solidarité internationale, trouvera donc une base juridique incontestable sans qu'il ne soit plus nécessaire de rechercher un intérêt local ou le rattachement à une compétence existante* » ⁽⁴⁾ ;

– deuxièmement, la loi maintient le principe de la convention préalable dans le cas d'actions de coopération ou d'aide au développement, mais elle prévoit

(1) TA Poitiers, 18 novembre 2004, M. Charbonneau.

(2) TA Cergy-Pontoise, 25 novembre 2004, Préfet de la Seine-Saint-Denis.

(3) Conseil d'État, *op. cit.*

(4) Rapport fait au nom de M. Christian Decocq sur la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, enregistré le 24 janvier 2007 ([n° 3610](#)).

un cas de **dispense de cette obligation de conventionnement en cas d'aide humanitaire d'urgence**, afin de faire face à des catastrophes de grande ampleur ;

– troisièmement, la loi remplace la notion de « *collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* » qui, dans une acception restrictive, pouvait exclure les partenaires étrangers n'ayant pas le statut de collectivité territoriale dans leur droit interne, comme les *Länder* allemands, par celle « *d'autorités locales étrangères* ».

4. La loi du 7 juillet 2014 procède à de nouveaux assouplissements et donne un fondement légal à la subvention locale humanitaire, en dehors de situations d'urgence

La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a de nouveau modifié le dispositif. À la suite du rapport remis par André Laignel au Gouvernement en janvier 2013 ⁽¹⁾, la loi modifie la dénomination du titre relatif à la coopération décentralisée qui figurait alors dans le CGCT, en la renommant « action extérieure des collectivités territoriales ». Elle visait par ailleurs à sécuriser juridiquement les actions menées par les collectivités.

La loi procède à plusieurs modifications :

– elle **met fin à l'obligation de conditionner les actions menées par les collectivités à la signature d'une convention avec une autorité locale étrangère**, qui devient optionnelle, afin de ne « *[pas] brider l'initiative des collectivités* » et d' « *éviter l'obligation d'une délibération* » ⁽²⁾ ;

– elle précise le contenu de ces conventions, qui devront préciser l'objet des actions envisagées ainsi que le montant prévisionnel des engagements financiers ;

– elle **étend la compétence d'attribution des collectivités territoriales au fait de « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire »**. Cette évolution était notamment justifiée par le souhait d'employer une terminologie « *qui englobe l'ensemble des actions et des formes de coopération menées par les collectivités qui, au-delà de l'aide publique au développement et de la solidarité internationale recouvre également des actions* ».

(1) André Laignel, *op. cit.*

(2) Cette évolution était justifiée ainsi par les rapporteurs du texte au Sénat, auteurs de l'amendement : « Une telle convention n'est pas obligatoire dans le droit actuel pour les actions humanitaires à caractère urgent. Obliger à conventionner pourrait brider l'initiative des collectivités : les autorités locales étrangères sont parfois inexistantes, par exemple dans un pays en crise ou dans des situations de catastrophe ; elles sont parfois illégitimes et il serait alors peu judicieux qu'une autorité française, fût-elle locale, la reconnaisse en signant avec elle une convention ». *Cela permettrait de plus d' « éviter l'obligation d'une délibération, procédure qui pourrait se révéler lourde et peu utile en pratique »*. Voir le rapport de Rapport n° 490 (2013-2014) de MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 30 avril 2014.

de coopération économiques, scientifiques, universitaires, techniques, culturelles, diplomatiques » ⁽¹⁾ ;

– à cette occasion, la loi met au même plan toutes les actions extérieures des collectivités territoriales (qu’il s’agisse de coopération, d’aide au développement ou d’action humanitaire), et **lève ainsi la condition d’urgence qui était requise, depuis 2007, concernant les actions humanitaires.**

Ce sont ces modifications qui conduisent à donner une base légale au soutien des collectivités territoriales à des actions internationales à caractère humanitaire, en dehors de situations d’urgence. Comme le relevait un auteur, « *la subvention locale humanitaire a trouvé son fondement* » ⁽²⁾.

Enfin, la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a complété l’article L. 1115-1 du CGCT pour prévoir que, dans le cadre de leurs actions internationales, les collectivités et leurs groupements prennent en considération dans ce cadre le programme de développement durable à l’horizon 2030, adopté par l’Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015. La portée concrète de ce dispositif paraît, au demeurant, assez limitée.

B. LE DISPOSITIF ACTUEL PRÉVOIT UN CADRE TRÈS OUVERT, QUI PERMET NOTAMMENT LE FINANCEMENT DIRECT, PAR LE BIAIS DE SUBVENTIONS, D’ACTIONS INTERNATIONALES HUMANITAIRES RÉALISÉES PAR DES ASSOCIATIONS

1. Dans sa rédaction en vigueur, l’article L. 1115-1 du CGCT organise très simplement les conditions dans lesquelles peuvent être mises en œuvre les actions de coopération décentralisée

Il résulte des évolutions législatives successives présentées *supra* que l’article L. 1115-1 du CGCT confie désormais aux collectivités territoriales et à leurs groupements une très large compétence pour mener des actions de coopération décentralisée.

(1) Amendement n° [AE281](#) de M. Dufau, rapporteur du texte au nom de la commission des affaires étrangères de l’Assemblée nationale.

(2) Tiphaine Rombauts-Chabrol, « De la subvention locale Humanitaire », JCP A, n° 48, 5 décembre 2022.

L'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales

Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. Ils prennent en considération dans ce cadre le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015.

À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. 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'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

Le dispositif en vigueur se fonde désormais sur trois principales règles :

– « *le respect des engagements internationaux de la France* » s'impose à toute action ;

– les collectivités territoriales et leurs groupements ont une compétence de principe attribuée par la loi pour « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ». Ces actions ne sont pas limitées aux compétences détenues par les collectivités, et ne doivent pas plus être justifiées par un intérêt local ;

– dès lors que les collectivités territoriales et leurs groupements « *peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères* », le recours à la convention de coopération n'est plus une obligation mais relève désormais d'une simple faculté. Il faut néanmoins préciser que les actes des collectivités restent soumis par ailleurs au droit commun leur étant applicable pour ce qui concerne la réalisation d'une convention (et notamment pour les subventions, comme cela sera rappelé au 2 du présent B).

S'agissant des règles applicables en matière de **contrôle de légalité**, la décision d'entreprendre une action internationale, ou du moins d'en envisager la faisabilité, doit faire l'objet d'une délibération de la collectivité territoriale, et d'une transmission dans les délais et formes de droit commun au contrôle de légalité. De plus, l'article L. 1115-1 du CGCT précise explicitement que les conventions pouvant ensuite être conclues doivent également être transmises au contrôle de légalité (la transmission de la délibération ne dispense pas de cette seconde formalité).

Il est rappelé que les actes de coopération décentralisée ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation à l'exécutif de la collectivité par l'organe délibérant ⁽¹⁾.

Enfin, en complément de ce cadre général, différents dispositifs autorisent la mobilisation de redevances perçues dans le cadre de certains services publics. Ces financements dits « 1 % solidaire », présentés *infra* (voir le C du présent I), obéissent à des régimes spécifiques.

2. Les formes et les bénéficiaires de la coopération relèvent d'un champ étendu

Le *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, élaboré pour le compte de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) et publié en 2019, rappelle que le dispositif en vigueur permet de « ***recourir à des opérateurs, à des partenaires et de procéder par l'octroi de subventions à d'autres acteurs (par exemple des ONG, françaises ou étrangères) ou par des contributions à des programmes conduits par des organisations internationales ou agences de développement*** ».

La circulaire du 24 mai 2018 relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle ⁽²⁾ identifie différentes modalités d'intervention des collectivités territoriales. Il s'agit notamment :

– des **conventions de coopération**, qui sont nécessairement conclues avec une personne publique. Celles-ci peuvent associer des personnes privées, dès lors qu'une autorité locale étrangère est partie signataire ⁽³⁾. Deux critères sont exigés : d'une part, le contenu de la convention doit porter sur un projet qui revêt un caractère d'intérêt public pour le pays étranger ; d'autre part, les actions engagées ou soutenues doivent emporter des incidences en termes de rayonnement et de valorisation de la collectivité territoriale française à l'extérieur du territoire national ⁽⁴⁾ ;

– d'**actions plus informelles** telles que les **jumelages**, les **chartes d'amitié**, les différents **partenariats**, les **déclarations communes d'intention**, les **programmes d'actions** ou de **promotion**, ou d'autres types **d'échanges d'expériences**. Ces actions relèvent de l'article L. 1115-1 du CGCT. Du point de vue des règles applicables en matière de contrôle de légalité, en particulier, ces actes obéissent au même régime que les conventions de coopération, et doivent ainsi être transmis au préfet, même s'ils sont dépourvus de portée normative et ne font pas grief ⁽⁵⁾ ;

(1) Voir par exemple l'article L. 2122-22 du CGCT s'agissant du maire.

(2) Circulaire du ministre de l'intérieur et du ministre de l'Europe et des affaires étrangères du 24 mai 2018, NOR : [INTB1809792C](#).

(3) Conseil d'État, 17 février 2016, Région Rhône Alpes, n° 368342.

(4) Voir la circulaire du 24 mai 2018 précitée.

(5) Conseil d'État, 30 décembre 2009, Département du Gers, n° 308514.

– ou encore de **subventions**, qui font par ailleurs l’objet de règles spécifiques ⁽¹⁾.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent ainsi, dans ce cadre, verser des fonds à des **personnes privées, et en particulier à des associations, pour que ces dernières puissent réaliser l’action internationale que la collectivité entend soutenir.**

Longtemps prétorienne, la **définition de la subvention** figure désormais à l’article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite « DCRA » ⁽²⁾. Elle se fonde sur plusieurs critères :

– la subvention doit être **justifiée par un intérêt général** et peut avoir pour **destination** de financer une action ou un projet d’investissement, de contribuer au développement d’activités, ou d’être affectée au financement global de l’activité de l’organisme bénéficiaire ;

– l’action, le projet ou l’activité financés doivent être **à l’initiative de la personne privée bénéficiaire**, et non de la personne publique qui finance. Ce critère est essentiel : ce n’est pas la collectivité publique qui définit les besoins et les réponses à apporter, mais bien la personne bénéficiaire qui propose un projet ;

– la subvention ne constitue ni la rémunération, ni la contrepartie d’une prestation individualisée qui répondrait aux besoins exprimés par l’administration qui l’accorde. Elle se distingue ainsi du contrat de la commande publique.

Enfin, la subvention est **discrétionnaire**, et son attribution comme son renouvellement ne constituent pas un droit pour l’association qui remplit les conditions légales pour l’obtenir ⁽³⁾.

Toute association peut solliciter une subvention auprès d’une administration publique. Toutefois, depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dite « Séparatisme », l’association doit néanmoins avoir souscrit un **contrat d’engagement républicain**, par lequel elle s’engage à respecter l’ordre public et les principes fondamentaux de la République ⁽⁴⁾.

(1) La circulaire mentionne également d’autres Enfin, outils pouvant être mobilisés dans le cadre de l’action extérieure des collectivités territoriales (tel que le remboursement de frais liés aux déplacements d’élus, la mise en disposition de locaux appartenant à la municipalité, la communication symbolique, ou encore la tenue d’hommages publics et la reconnaissance de la qualité de citoyen d’honneur), qui relèvent plus largement du « droit commun » des collectivités territoriales n’appellent pas de commentaires particuliers dans le cadre de l’examen de la présente proposition de loi.

(2) Cet article a été créé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l’économie sociale et solidaire.

(3) Conseil d’État, 25 septembre 1995, Association CIVIC, n° 155970.

(4) Articles 10-1 et 25-1 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, et d n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l’application de l’article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d’engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d’un agrément de l’État. Pour une synthèse, voir le

L'attribution d'une subvention par une collectivité territoriale donne lieu à une **délibération** de l'organe délibérant distincte du vote du budget ⁽¹⁾. Quel que soit son montant, la décision d'attribution est assujettie au contrôle de légalité.

Enfin, en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, lorsque la subvention dépasse un certain montant, la personne publique qui l'attribue doit conclure une **convention avec l'association concernée**. Ce montant, défini par décret, est actuellement fixé à **23 000 euros** ⁽²⁾.

La convention de subvention définit l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme bénéficiaire, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée.

La convention fait également l'objet de mesures de transparence :

– elle doit être **communiquée** à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions de droit commun prévues par le code des relations entre le public et l'administration, qui régit l'accès aux documents administratifs ;

– la collectivité qui verse la subvention doit **rendre accessible, sous forme électronique**, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les « *données essentielles de la convention de subvention* », précisées par décret. Il s'agit notamment du nom de l'attributaire, de l'objet, du montant et de la nature de la subvention ⁽³⁾.

3. La jurisprudence administrative est venue préciser les modalités d'application de ces règles et principes, et notamment la décision SOS Méditerranée du 13 mai 2024

Diverses décisions du juge administratif sont venues préciser les contours du cadre dans lequel peuvent s'exercer les actions internationales des collectivités territoriales.

Les actions menées ou soutenues sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT doivent par ailleurs **respecter les engagements internationaux de la France et ne pas interférer avec la conduite par l'État des relations internationales de la France**.

Guide pratique du contrat d'engagement républicain (CER) publié par les ministères chargés de l'intérieur et de la vie associative.

(1) Article L. 2311-7 du code général des collectivités territoriales pour les communes.

(2) Article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

(3) Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Ainsi, une charte d'amitié conclue par des communes françaises avec des communes du Haut-Karabagh, entité autonome autoproclamée non reconnue par la France en tant qu'État indépendant, « *méconnaît les positions diplomatiques de la France* » ⁽¹⁾

Dans le même sens, et ainsi qu'il en découle du principe de neutralité du service public, les décisions prises sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT **ne sauraient avoir une finalité exclusivement politique** :

– ont notamment été déclarées illégales les subventions versées par les conseils municipaux de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville à des associations d'aide à la population du Nicaragua, dès lors qu'en accordant des subventions à ces comités, les conseils municipaux ont « *entendu prendre parti dans un conflit de nature politique* » ⁽²⁾ ;

– en revanche, le fait d'allouer des bourses d'études à des étudiants d'États étrangers (en l'espèce, deux bourses, l'une à un étudiant polonais, l'autre à un étudiant roumain, par la commune de Villeneuve-d'Ascq), ne constitue pas en soi une intervention dans un différend politique ⁽³⁾.

Les actions de coopération extérieure menées par les collectivités territoriales, qu'elles le soient sur le sol français ou en territoire étranger, sont soumises au principe posé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État qui interdit à des autorités publiques de participer au financement d'un culte. Toutefois, une subvention peut légalement porter sur la rénovation d'un lieu de culte – en l'espèce, la basilique Saint-Augustin d'Hippone d'Annaba en Algérie – sans violation de la séparation de l'Église et de l'État si elle ne conduit pas à salarier ou à subventionner un culte ⁽⁴⁾.

Saisi de l'octroi par des collectivités territoriales de trois subventions à l'association SOS Méditerranée, le Conseil d'État a rendu, le 13 mai 2024, une **décision qui précise les conditions de légalité d'une subvention accordée par une collectivité territoriale en faveur d'une action internationale à caractère humanitaire** ⁽⁵⁾ et constitue, en quelque sorte, le « *mode d'emploi* » de ces financements ⁽⁶⁾.

Cette décision faisait suite à trois décisions de cours administratives d'appel qui, selon la doctrine, conduisaient à une « *vraie divergence*

(1) *Cour administrative d'appel de Lyon*, 24 juin 2021, Commune de Saint-Étienne, n° 19LY04159.

(2) *Conseil d'État*, 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, n° 93331.

(3) *Conseil d'État*, 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq, n° 129838.

(4) *Conseil d'État*, 17 février 2016, Conseil régional de la région Rhône-Alpes, n° 368342.

(5) *Conseil d'État*, 13 mai 2024, SOS Méditerranée, n°s 472155, 473817, n° 474507 et n° 474652.

(6) *Conclusions du rapporteur public*, M. Thomas Pez-Lavergne, publiée au recueil Lebon.

d'appréciation sur l'étendue de l'action extérieure des collectivités territoriales » ⁽¹⁾.

Étaient notamment soulevées l'absence d'intérêt public local de ces subventions, ainsi que la méconnaissance du principe de neutralité du service public du fait des prises de position de l'association et des motivations des conseils délibérants ayant décidé des subventions.

Dans sa décision, le Conseil d'État rappelle que le Parlement a permis aux collectivités territoriales de mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, sans que cette action n'ait à répondre à un intérêt public local, à s'inscrire dans les autres domaines de compétences des collectivités territoriales ou à impliquer une autorité locale étrangère.

Il rappelle par ailleurs que les actions menées ou soutenues sur ce fondement doivent respecter les **engagements internationaux de la France**, ne doivent pas interférer avec la conduite par l'État des relations internationales de la France, et ne peuvent pas conduire une collectivité territoriale à prendre parti dans un conflit de nature politique.

Le Conseil d'État considère enfin que **le simple fait qu'une organisation prenne des positions dans le débat public n'interdit pas à une collectivité territoriale de lui accorder un soutien pour une action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.**

Il faut toutefois que cette action **ne constitue pas en réalité une action à caractère politique** et que la collectivité territoriale qui décide d'apporter son soutien à une telle organisation **s'assure que son aide sera exclusivement destinée au financement d'une action de coopération**, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, et ne sera pas utilisée pour financer les autres activités de cette organisation.

C. LE CHAMP DES ACTIONS INTERNATIONALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES A PAR AILLEURS ÉTÉ ÉTENDU PAR LE DISPOSITIF DU « 1 % SOLIDAIRE »

En complément du cadre posé par l'article L. 1115-1 du CGCT, trois autres dispositions, qui figurent dans le même chapitre, étendent les sources de financement pouvant être affectées à l'action extérieure des collectivités territoriales.

En matière d'eau et d'assainissement, des initiatives de coopération décentralisée se sont développées à partir de la fin des années 1990 ⁽¹⁾. Ces

(1) Pascal Combeau, « L'action extérieure des collectivités territoriales à l'épreuve des subventions locales à l'association SOS Méditerranée France », *AJDA* 2023, p.1337.

initiatives se situaient toutefois, à l'époque, « *non seulement en dehors de la loi, mais bien en contradiction directe avec elle, en vertu du principe, rappelé par des lois de finances, selon lequel les redevances collectées à l'occasion de la prestation d'un service public à budget séparé ne pouvaient servir qu'à la satisfaction des besoins des usagers directs de ce service* » ⁽²⁾.

Afin d'encourager le développement de pratiques de coopération internationale et d'aide humanitaire dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, la loi « Oudin-Santini » du 9 février 2005 ⁽³⁾ a permis le **financement de telles actions à partir des ressources provenant du budget propre aux services d'eau et d'assainissement (à l'article L. 1115-1-1 du CGCT), dans la limite d'un plafond fixé à 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services**. Cette loi a par ailleurs ouvert aux agences de l'eau la possibilité de consacrer une partie de leurs recettes à la coopération internationale (à l'article L. 213-6 du code de l'environnement).

La loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie ⁽⁴⁾ a ensuite étendu ce dispositif à la **distribution publique d'électricité et de gaz**, toujours dans une limite de 1 % des ressources, et toujours à l'article L. 1115-1-1 du CGCT.

La loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 précitée a de nouveau étendu le principe du « 1 % solidaire » en matière, cette fois-ci, de **collecte et de traitement des déchets des ménages** (article L. 1115-2 du CGCT).

Enfin, la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales précitée a étendu le « 1 % » au financement, par les autorités organisatrices de la mobilité, d'actions de coopération, d'aide d'urgence, et de solidarité internationale dans le **domaine de la mobilité** (article L. 1115-3 du CGCT).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de recentrer l'action extérieure des collectivités locales sur le soutien d'actions présentant, par leur objet et leur finalité, un intérêt pour ces collectivités, **l'article unique** de la proposition de loi **rétablit l'exigence d'un intérêt public local pour justifier les actions internationales de coopération, d'aide au**

(1) Voir à ce titre le rapport de M. André Santini fait au nom de la commission des Lois sur la proposition de loi 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, le 26 janvier 2005 (n° 2041).

(2) Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales précité.

(3) 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. La loi était issue d'une proposition de loi de M. Jacques Oudin, sénateur, qui fut ensuite rapportée par M. André Santini à l'Assemblée nationale.

(4) Loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

développement ou à caractère humanitaire conduites par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de la coopération décentralisée.

Concrètement, l'article unique complète l'article L. 1115-1 du CGCT, qui prévoirait désormais que, dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, *« dès lors que cette action répond à un intérêt public local »*.

L'article unique de la proposition de loi propose ainsi de revenir, pour partie, au régime juridique qui prévalait jusqu'à la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

1. Une proposition qui poursuit un triple objectif

Votre rapporteur considère en effet que les évolutions législatives successives qu'a connu l'article L. 1115-1 du CGCT ont conduit à un **assouplissement trop important de l'encadrement juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales**.

Alors que celle-ci était, depuis ses origines, essentiellement pensée comme une coopération « horizontale » exercée entre collectivités territoriales françaises et étrangères, et s'inscrivait nécessairement dans le cadre d'une convention de coopération, cette approche a été remise en cause par les lois du 2 février 2007 puis du 7 juillet 2014, qui ont également fait disparaître l'exigence d'un intérêt public local.

Toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire peut désormais faire l'objet d'un financement public local, sans qu'elle n'entre nécessairement dans une coopération organisée avec une autorité publique étrangère.

La trop grande souplesse du cadre juridique actuel pose ainsi une triple question.

Elle pose, d'abord, la question du **respect de la prééminence de l'État en matière de politique étrangère et du respect du caractère régalien de cette politique**.

La conduite de la politique étrangère constitue, en effet, une prérogative régalienne, qui relève de l'exécutif.

Le respect de cette prérogative exige que le soutien apporté par une collectivité territoriale à une association n'interfère pas avec la conduite par l'État des relations internationales de la France.

Or, en supprimant l'exigence d'un intérêt public local et en donnant une base légale au financement local d'actions humanitaires, le législateur a, en pratique, favorisé le soutien des collectivités territoriales à des associations prenant des positions publiques tranchées dans le débat public.

La décision de la cour administrative d'appel de Paris dans le dossier « SOS Méditerranée », si elle a par la suite été infirmée par le Conseil d'État, montre bien la sensibilité de cette question et les difficultés d'appréciation qui en résultent ⁽¹⁾.

La grande souplesse du cadre juridique actuel pose, ensuite, une question de cohérence institutionnelle.

Au-delà de la question du respect de la compétence de l'État sur la scène internationale, il est en effet peu compréhensible que les collectivités territoriales puissent être dotées d'une compétence étendue en matière d'action internationale leur permettant d'agir en dehors de leurs compétences habituelles.

Il n'est pas plus compréhensible que les collectivités territoriales puissent prendre des décisions ne comportant aucun intérêt public local, c'est-à-dire de mesure ne présentant pas de bénéfice, ni même vraiment de lien, avec la population du territoire.

Les possibilités de financement ouvertes par l'article L. 1115-1 du CGCT posent, enfin, la question du coût budgétaire des aides apportées et de leur acceptabilité par les contribuables locaux, dans un contexte de finances publiques dégradé.

Dans une note rendue publique sur le site internet du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le montant total de la coopération décentralisée est en effet estimé à 500 millions d'euros environ en 2024, dont 280 millions financés par les collectivités territoriales (50 millions d'aide publique au développement, 150 millions pour l'accueil des réfugiés, et 80 millions au titre de coopérations hors APD), 150 millions d'euros financés par les fonds européens (INTERREG), et 70 millions d'euros au titre de la mobilité étudiante. 3 000 collectivités françaises sont engagées à l'international, et plus de 120 pays partenaires sont recensés ⁽²⁾.

(1) *La Cour administrative d'appel de Paris avait initialement donné raison au requérant demandant l'annulation de la subvention, en retenant notamment que « Si cette action revêt une dimension humanitaire, les responsables de l'association ont, aussi, publiquement critiqué, et déclaré vouloir contrecarrer par leur action, les politiques définies et mises en œuvre par l'Union européenne et les États membres en matière d'immigration et d'asile, de franchissement des frontières extérieures de l'Union et de maîtrise des flux migratoires, en particulier s'agissant des arrivées irrégulières le long de la route de la Méditerranée centrale, et d'accueil en Europe des ressortissants de pays tiers. Cette action a, en outre, eu pour effet d'engendrer de manière régulière des tensions et des différends diplomatiques entre États membres de l'Union, notamment entre la France et l'Italie. » (décision du 3 mars 2023, n° 22PA04811).*

(2) *Les mémos de la direction générale de la mondialisation (DGM), n° 11, 2026.*

Sur la base de cette estimation, **le montant financé par les collectivités territoriales et relevant de leur action extérieure au sens du code général des collectivités territoriales serait ainsi de l'ordre de 130 millions d'euros en 2024** (50 millions d'euros d'aide publique au développement, et 80 millions au titre de coopérations hors APD).

Au-delà de la question des montants engagés, le financement d'actions humanitaires à l'international soulève également l'enjeu du consentement des contribuables locaux à certaines dépenses des collectivités.

Dans un contexte de tensions sur l'équilibre de nos finances publiques et de raréfaction des ressources, les administrés sont en effet en droit d'attendre que leur usage soit justifié au regard des priorités de l'action publique. Le financement d'actions internationales dénuées d'intérêt local, et pouvant de plus être perçues comme une prise de position politique de la collectivité, présente le risque d'effriter encore un peu plus le consentement à l'impôt et à son utilisation.

Se pose également la question du contrôle de ces financements, et de la capacité des collectivités territoriales à suivre la réalité et l'efficacité de la dépense.

2. Une proposition de loi qui permet de recentrer l'action extérieure des collectivités territoriales sur les actions présentant un intérêt pour la population locale, sans en bouleverser l'équilibre

L'article unique de la proposition de loi rétablit l'exigence d'un intérêt public local pour justifier les actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire conduites par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre de la coopération décentralisée.

Ce faisant, l'article unique ne fait que réintroduire un critère qui était exigé jusqu'à la loi du 2 février 2007.

La notion d'intérêt public local, il est vrai, ne fait pas l'objet d'une définition légale stabilisée, et ses contours ont donc été précisés par le juge, procédant largement d'une approche casuistique. Dans son étude de 2006 précitée, le Conseil d'État rappelait que l'intérêt local ne répondait à « *aucune définition objective* » et se révélait en pratique « *très contingent* » ⁽¹⁾.

Cela n'est au demeurant pas problématique, et permet au contraire à la notion d'intérêt public local de s'adapter aux nécessités du temps : si elle n'a « *pas de contenu fixe* », la notion permet de « *réfléter les préoccupations du moment, s'agissant de ce qui est considéré, par les pouvoirs publics et par la*

(1) Conseil d'État, *op. cit.*

jurisprudence, comme devant relever de la compétence des collectivités territoriales pour répondre aux besoins de la population »⁽¹⁾.

Votre rapporteur considère que la notion d'intérêt public local, si elle a pu faire l'objet de débats en doctrine, est suffisamment claire pour ne pas créer de difficultés d'application. Dans son étude de 2006 précitée, le Conseil d'État relevait ainsi que *« lorsque l'objet de l'action financée se déploie à l'extérieur du territoire de la collectivité, le juge administratif s'attache toujours à rechercher un lien entre l'objet de la subvention et la population locale »*⁽²⁾.

Le juge administratif exige traditionnellement **trois éléments** pour caractériser la présence d'un intérêt public local⁽³⁾ :

- il doit y avoir un **intérêt public** ;
- l'intervention de la commune doit avoir pour objet direct de répondre aux **besoins de la population** ;
- la collectivité territoriale doit faire preuve de **neutralité**, ce qui exclut une prise de parti soit dans un conflit collectif du travail, soit dans le cadre d'un conflit politique national ou international.

Votre rapporteur considère que la notion d'intérêt public local est par ailleurs suffisamment englobante pour permettre le maintien de nombreuses actions de coopération internationale vertueuses pour les collectivités territoriales françaises comme pour leurs homologues étrangères.

Au cours des auditions conduites par votre rapporteur, plusieurs exemples de projets de coopération ont été évoqués, et nombre d'entre eux comportaient, d'une manière ou d'une autre, un intérêt pour la collectivité et ses habitants : il pouvait s'agir, par exemple, de permettre le partage de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des politiques publiques, d'accompagner le renforcement des compétences des agents de la collectivité, ou, plus généralement, de contribuer au rayonnement du territoire à l'international.

La proposition de loi ne conduirait par ailleurs aucunement à remettre en cause les jumelages, qui concernent près de 4 300 communes sur notre territoire⁽⁴⁾.

Le Conseil d'État, dans son étude publiée en 2006, qui avait pourtant conduit à l'adoption de la loi « Thiollière » du 2 février 2007, relevait d'ailleurs

(1) L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, « Intérêt public local », n° 4, in *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, 2^e édition, collection « Grands arrêts », Dalloz, 2001, p. 29.

(2) Conseil d'État, *op. cit.*

(3) Voir les conclusions du président Schwartz sur la décision du 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve-d'Ascq (il s'agissait, en l'espèce, d'un intérêt communal).

(4) D'après les chiffres publiés par l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE).

que « *certains juges, tout en adoptant la même grille de lecture [exigeant un intérêt public local], [avaient] une approche plus souple de l'intérêt local que [pouvait] revêtir un projet de coopération* » ⁽¹⁾.

À ce titre, la décision *Charbonneau* du 18 novembre 2004, qui avait pu conduire à un « *climat d'inquiétude chez les élus et [à] des réflexes de prudence compréhensibles de la part des services juridiques consultés à ce propos* », a finalement été annulée en appel, la Cour reconnaissant la légalité de la subvention ⁽²⁾.

La présente proposition de loi ne soulève donc pas de risque juridique ou contentieux particulier. Le rapport « Laignel » ⁽³⁾ constatait, en 2013, que, de manière générale, « *le contentieux de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui n'a jamais été très fourni, guère plus de deux douzaines de décisions en vingt ans, a été globalement maîtrisé* », preuve que l'exigence d'un intérêt public local ne constituait pas une source majeure de contentieux. Le renouveau récent d'affaires portées devant les tribunaux, avec les différentes décisions *SOS Méditerranée*, paraît au contraire avoir été nourri par la disparition de ce critère.

Votre rapporteur rappelle que le texte ne restreint aucunement le périmètre des compétences actuelles des collectivités territoriales en matière d'action internationale, qui sont, on l'a vu, largement entendues.

La proposition de loi ne revient ainsi pas sur la définition de la compétence internationale des collectivités territoriales, telle qu'elle est actuellement prévue à l'article L. 1115-1 du CGCT et qui, on l'a vu, est actuellement envisagée de manière très large (« *toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* »).

Elle ne prévoit pas plus de réintroduire le critère de rattachement des actions internationales aux compétences de la collectivité concernée.

La modification proposée par la proposition de loi ne constitue donc aucunement une menace pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle apporterait, au contraire, une clarification bienvenue au cadre actuel.

(1) *Cour administrative d'appel de Douai*, 13 mai 2004, M. Éric Delcroix, n° 02DA00929. Statuant sur une subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise, la cour n'a pas déduit de l'absence « de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie » l'illégalité d'une telle subvention. Elle est satisfaite de ce que « ce projet doit donner l'occasion à un ensemble de partenaires locaux de la région Picardie – structures agricoles, chambres consulaires, associations, structures intercommunales, universités – de s'associer à cette démarche et de mobiliser à cette fin leur savoir-faire en matière de développement local et d'action décentralisée ».

(2) *Cour administrative d'appel de Bordeaux*, arrêt du 30 octobre 2007, n° 05BX00167.

(3) André Laignel, *op. cit.*

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Saisie de quatre amendements de suppression de M. Raphaël Arnault (CL1), de Mme Émeline K/Bidi (CL2), de M. Emmanuel Duplessy (CL3) et de M. Hervé Saulignac (CL4), et contre l'avis de votre rapporteur, la Commission a supprimé cet article.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 30 septembre, la Commission examine la proposition de loi visant à redéfinir le cadre d'attribution des subventions accordées par les collectivités territoriales (n° 390) (M. Thomas Ménagé, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/QlNRxF>

M. le président Vincent Caure. Chers collègues, je suis heureux de vous retrouver pour cette rentrée parlementaire. J'espère que nos travaux se dérouleront dans la joie et la bonne humeur, conformément aux traditions de notre commission.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui est inscrite en sixième position de la journée du 8 octobre, réservée à l'ordre du jour arrêté par le groupe Rassemblement national.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. En 2024, les collectivités territoriales ont consacré environ 130 millions d'euros à la coopération décentralisée, dont 50 millions au titre de l'aide publique au développement. Si ces montants peuvent sembler faibles au regard des 320 milliards d'euros dépensés par les administrations publiques locales cette même année, il n'en demeure pas moins que le régime juridique applicable à la coopération décentralisée pose actuellement plusieurs problèmes.

L'action extérieure des collectivités territoriales, ou coopération décentralisée, constitue une pratique ancienne, qui a longtemps devancé le droit. De lointains précédents mis à part, elle a pris son essor au lendemain de la seconde guerre mondiale. Elle procédait alors le plus souvent du désir de réconciliation franco-allemand – et c'était une bonne chose –, et prenait parfois une dimension idéologique selon qu'elle était tournée vers le bloc occidental ou vers l'est de l'Europe. C'est à cette époque que sont apparues les premières initiatives de jumelage, à l'occasion desquelles des collectivités françaises et étrangères – principalement des communes – nouaient des accords politiques et amicaux pour organiser des échanges culturels, sportifs, scolaires ou citoyens.

L'action extérieure des collectivités territoriales a ensuite connu un fort développement au tournant des années 1970, sous l'effet, d'une part, de la volonté de plus en plus marquée de certaines collectivités de manifester leur soutien et leur solidarité envers les pays du Sud, d'autre part, du fait de l'intégration européenne, qui encourage l'apparition de formes originales de coopération, notamment transfrontalière.

En droit, après une première apparition timide dans les lois Defferre de 1982, c'est surtout la loi « ATR », relative à l'administration territoriale de la République, qui va, à partir de 1992, donner un cadre à la coopération décentralisée. Le dispositif est alors bien défini : la coopération est de nature « horizontale » : elle intervient entre des collectivités territoriales françaises et étrangères et entre leurs groupements ; toute action de coopération doit être conduite dans le respect des engagements internationaux de la France ; elle doit nécessairement être fondée sur une convention, soumise au contrôle de légalité du préfet et conclue dans la limite des compétences des collectivités territoriales françaises. La coopération décentralisée n'est pas pensée comme une compétence nouvelle des collectivités, mais, comme le constate le Conseil d'État, comme une modalité d'exercice des compétences locales.

Ce dispositif initial va connaître deux assouplissements successifs.

Au milieu des années 2000, deux décisions du juge administratif avaient annulé des subventions versées par des collectivités territoriales françaises pour des actions de coopération internationale pour défaut d'intérêt public local, faisant naître une grande inquiétude au sein des collectivités les plus investies dans l'aide publique au développement. L'avenir montrera que ces craintes étaient sans doute exagérées, mais elles conduisent tout de même à la modification du cadre législatif en vigueur.

Pour faire échec à l'interprétation du juge administratif, perçue comme trop restrictive, la loi du 2 février 2007, dite loi Thiollière, consacre une nouvelle compétence d'attribution des collectivités territoriales françaises, qui peuvent désormais « mener des actions de coopération ou d'aide au développement ». Cette loi supprime donc le critère de rattachement des actions internationales aux compétences de la collectivité concernée, faisant ainsi disparaître l'exigence d'un intérêt public local. Cette loi introduit par ailleurs une dérogation à l'obligation de conventionner en matière d'aide humanitaire d'urgence.

Sept ans plus tard, la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, qui fait notamment suite au rapport de M. André Laignel sur la coopération décentralisée, procède à de nouveaux assouplissements. Elle met fin à l'obligation de conditionner les actions menées par les collectivités à la signature d'une convention avec une autorité locale étrangère, qui devient donc optionnelle. Selon les travaux préparatoires de la loi, l'objectif est alors de ne pas « brider l'initiative des collectivités » et « [d'] éviter l'obligation d'une délibération ». Cela pose une question démocratique évidente en matière d'information des citoyens et de suivi de l'action des collectivités, que ce texte entend soulever.

Par ailleurs, cette loi étend la compétence d'attribution des collectivités territoriales au fait de « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère

humanitaire », et lève la condition d'urgence qui était requise depuis 2007 concernant les actions humanitaires.

En complément du cadre général applicable à la coopération décentralisée, trois autres dispositifs, qui figurent dans le même chapitre, étendent les sources de financement pouvant être affectées à l'action extérieure des collectivités territoriales au-delà de leur budget général. J'avoue humblement les avoir découverts à l'occasion des travaux préparatoires. Ces dispositifs, dits du « 1 % solidaire », permettent aux collectivités et syndicats chargés respectivement de l'eau et de l'assainissement, de la distribution d'électricité et de gaz, et de la collecte et du traitement des déchets des ménages, de financer des actions de développement en leur affectant les redevances qu'ils perçoivent. Mais ces redevances, qui les paient ? Ce sont les Français qui s'en acquittent sur leur facture d'eau, d'électricité ou avec la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En retour, ils attendent un service de qualité – de l'eau qui arrive au robinet, des réseaux entretenus, des déchets collectés. Or, à l'échelle nationale, près d'1 milliard de mètres cubes d'eau potable sont perdus chaque année en raison des fuites dans nos canalisations, soit un litre sur cinq qui n'arrive jamais jusqu'au consommateur. Pendant ce temps, certaines collectivités choisissent de consacrer des centaines de milliers d'euros au financement de projets à l'autre bout du monde – et je ne vous fais pas l'offense de parler de la situation à Mayotte. J'ai d'ailleurs une pensée pour notre collègue députée de ce territoire.

En l'état du droit, la loi confie donc aux collectivités territoriales et à leurs groupements une très large compétence pour mener des actions de coopération décentralisée, dont les formes et les bénéficiaires relèvent d'un champ étendu. Surtout, la coopération n'est plus envisagée uniquement entre les collectivités territoriales françaises et leurs homologues étrangères, mais permet, par exemple, de verser des subventions à des organisations non gouvernementales, françaises ou étrangères.

Certes – et c'est heureux –, le juge administratif contrôle la mise en œuvre du dispositif, notamment en cas de déferé préfectoral. Il vérifie que les actions financées respectent les engagements internationaux de la France et n'interfèrent pas avec la conduite des relations internationales, et s'assure que les collectivités respectent le principe de neutralité du service public, ce qui a pour corollaire que les décisions de subventionner telle ou telle association ne doivent pas constituer une prise de position dans un différend politique.

Il n'en demeure pas moins que la rédaction actuelle de la loi, particulièrement accommodante, ne permet pas d'éviter certains excès.

Dans une décision du 13 mai 2024, le Conseil d'État a ainsi validé les subventions accordées par plusieurs collectivités à l'association SOS Méditerranée, alors même que cette association critiquait de manière récurrente le refus opposé par certains États membres de l'Union européenne au débarquement des personnes secourues. Je ne conteste pas l'engagement des personnels de cette

association, investis dans une cause qu'ils estiment juste, leur travail humanitaire et la sincérité de leur engagement – lors de leur audition, nous avons eu des échanges très enrichissants. Toutefois, je considère que les subventions versées par les collectivités locales au titre d'actions dites humanitaires sont trop souvent guidées par un militantisme étranger à la satisfaction de tout intérêt public local, et je le déplore.

Cette proposition de loi est issue d'un constat simple : les évolutions du cadre législatif applicable à la coopération décentralisée ont conduit à un assouplissement excessif de l'encadrement juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Cette souplesse soulève trois problèmes.

Tout d'abord, celui du respect de la prééminence de l'État en matière de politique étrangère et du caractère régalien de cette politique. En supprimant l'exigence d'un intérêt public local et en donnant une base légale au financement local d'actions humanitaires, le législateur a, en pratique, favorisé le soutien des collectivités territoriales à des associations prenant des positions très tranchées dans le débat public. Loin de favoriser une « démocratie démultipliée », comme l'envisageaient les théoriciens de la coopération décentralisée, le législateur a, au contraire, encouragé le développement d'une diplomatie que l'on pourrait qualifier de dissonante, voire de discordante.

Ensuite, celui de la cohérence institutionnelle. Au-delà du respect de la compétence de l'État sur la scène internationale, il est peu compréhensible que les collectivités territoriales puissent être dotées d'une compétence étendue en matière d'action internationale, leur permettant d'agir hors de leurs compétences habituelles et de prendre des décisions n'ayant pas pour objectif de satisfaire les besoins de leur population. C'est pourtant ce qu'attendent les Français des exécutifs locaux.

Enfin, celui du coût budgétaire des aides et de leur acceptabilité par les contribuables locaux, dans un contexte de finances publiques très dégradé. Il y a en France un problème de consentement à l'impôt, mais aussi et surtout à la dépense. Les Français ont l'impression de payer toujours plus en obtenant toujours moins. On ne peut pas justifier que le service public se dégrade autant quand, dans le même temps, on envoie des centaines de milliers d'euros à l'autre bout du monde.

La proposition que je formule est simple : rétablir l'exigence d'un intérêt public local pour justifier les actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire conduites par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ce faisant, je ne fais que proposer de rétablir un critère qui existait jusqu'à la loi Thiollière, et qui n'avait été remis en cause ni par François Mitterrand, ni par Lionel Jospin et ceux qui étaient au pouvoir à l'époque.

J'entends les critiques selon lesquelles la notion d'intérêt public local ne ferait pas l'objet d'une définition légale stabilisée. Je crois que là est justement sa force, car cela lui permet de s'adapter aux nécessités du moment.

Par ailleurs, elle est suffisamment claire pour ne pas créer de difficultés d'application, d'autant que le juge administratif en a précisé les critères, qui se fondent notamment sur la volonté de répondre aux besoins de la population.

Enfin, cette notion n'étant pas limitative, elle permet le maintien de nombreuses actions de coopération internationale vertueuses pour les collectivités territoriales françaises comme pour leurs homologues étrangères. Parmi les projets qui ont été donnés en exemple lors des auditions, nombre d'entre eux comportaient, d'une manière ou d'une autre, un intérêt pour les collectivités et leurs habitants. Il est évident que les jumelages ne sont pas concernés par ce texte, non plus que les chartes d'amitié, certains partenariats, les déclarations communes d'intention, les programmes d'action ou de promotion et autres échanges d'expérience, qui tous répondent à un intérêt public local.

La modification que je propose ne constitue donc aucunement une menace pour l'action extérieure des collectivités territoriales. Au contraire, elle apporterait une clarification bienvenue au cadre actuel, et je vous invite à l'adopter.

M. le président Vincent Caure. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Bernard Chaumeil (RN). Le 13 mai 2024, le Conseil d'État a validé une subvention de 100 000 euros versée par la Ville de Paris à l'ONG SOS Méditerranée, confirmant ainsi que le régime actuel permet aux collectivités de soutenir des actions internationales humanitaires sans que celles-ci répondent à un intérêt public local. C'est une situation que nous dénonçons, car l'argent des contribuables locaux doit, au contraire, servir l'intérêt local.

De nombreux Français n'en peuvent plus de financer des ONG militantes déconnectées des réalités – qui constituent des maillons indispensables aux réseaux de passeurs dont nul n'ignore qu'ils exploitent la misère humaine – tandis que le réseau de transport de leur ville se dégrade, les établissements scolaires de leurs enfants ne sont pas rénovés, le clocher de leur village tombe en ruine. Encore faut-il qu'ils soient au courant : bien trop souvent, ces subventions sont votées dans le secret et l'opacité des exécutifs locaux qui n'en informent pas les premiers concernés – les contribuables.

Les finances publiques de notre pays ne nous permettent pas ces largesses. Aujourd'hui, l'État se désengage d'un certain nombre de domaines, si ce n'est tous ; les services publics se dégradent. Et alors que le pouvoir d'achat des Français ne cesse de s'éroder, nos compatriotes sont de plus en plus nombreux à peiner pour boucler leur fin de mois.

Cette réalité, nous la vivons au quotidien dans nos territoires. En Occitanie, d'où je suis élu, la situation des pêcheurs, des agriculteurs et des viticulteurs est dramatique. Sous couvert de bonnes intentions, des centaines de milliers d'euros d'argent public sont régulièrement versés par la majorité de gauche à SOS Méditerranée, et seuls les élus régionaux RN, premier groupe d'opposition, refusent de se faire les complices de ces réseaux militants. En Loire-Atlantique, 50 000 euros ont été alloués à SOS Méditerranée, deux fois plus qu'à la Société nationale de sauvetage en mer, pourtant indispensable sur la façade atlantique.

Nous souhaitons conditionner les subventions à l'intérêt local – un intérêt qui contribuera à faire rayonner la France et nos territoires, participera au développement de la francophonie et permettra de créer des liens concrets entre nos communes et les collectivités étrangères. Nous ne voulons pas financer des ONG qui œuvrent à faire avancer leur agenda en faveur d'une immigration massive sur le sol européen. Sur le plan local comme sur le plan national, nous sommes les vigies de l'argent public, dans l'intérêt des Français. C'est précisément le principe de ce texte proposé par le Rassemblement national.

M. Christophe Mongardien (EPR). Depuis la loi de 1992, puis avec les lois de 2007, 2014 et 2021, les majorités successives, de droite comme de gauche, ont reconnu aux collectivités le droit d'agir à l'international – jumelages, aide au développement, aide humanitaire. Le Parlement n'a jamais conditionné ce droit accordé aux collectivités à un intérêt public local, parce que la solidarité internationale, par définition, ne se mesure pas aux seuls besoins des habitants du territoire des collectivités.

Avec ce texte, le RN ne recentre donc pas la coopération décentralisée : il l'interdit de fait. Les centaines de collectivités qui ont soutenu des associations humanitaires en Ukraine depuis 2022 ne pourraient plus le faire. L'intention est donc très claire. L'exposé des motifs, tout comme l'intervention de l'orateur de votre groupe, ne parle pas de coopération : il vise certaines associations et relaie le message de fermeté que le RN entend leur adresser. Mais vous ne pouvez pas réécrire le droit applicable à toutes les communes, tous les départements et toutes les régions de France pour cibler quelques associations dont l'action vous déplaît car elle est contraire à votre idéal politique et à la conception que vous avez de la société et de la solidarité. C'est une loi de circonstance, donc une mauvaise loi.

Dans le même temps, les dirigeants RN de plusieurs collectivités ne se privent pas de sabrer des subventions précédemment accordées à certaines associations. Nous pouvons nous en offusquer et dénoncer ces décisions, mais elles dépendent bien des collectivités, et même si cela nous déplaît, personne n'envisage de retirer à ces dernières une telle prérogative.

Vous dites que l'argent des contribuables finance du militantisme, mais cela est déjà interdit : une collectivité ne peut pas prendre parti dans un conflit politique, et l'argent accordé à une association dans le cadre d'une subvention doit

financer uniquement son action humanitaire – jamais ses campagnes ou ses prises de position. Si ces règles ne sont pas respectées, le préfet ou n’importe quel contribuable peut saisir le juge, et la subvention sera annulée.

La situation budgétaire des collectivités est réellement difficile, et nous la prenons au sérieux. Mais qui peut croire qu’elle sera réglée par la suppression de quelques subventions humanitaires, qui représentent une part infime des budgets locaux ?

Au fond, il y a dans votre démarche une contradiction : vous vous présentez comme les défenseurs des élus locaux, mais, avec ce texte, vous voulez les placer sous tutelle et restreindre leurs droits. La Constitution garantit la libre administration des collectivités. Les maires et les présidents de département et de région rendent compte de leurs décisions devant leurs électeurs : faisons-leur confiance.

Enfin, la coopération décentralisée, c’est aussi l’influence de la France, des partenariats économiques, universitaires et culturels. Y renoncer, c’est affaiblir la voix de notre pays sur le plan international.

Pour ces raisons, le groupe Ensemble pour la République votera contre cette proposition de loi, et, par souci de cohérence et d’efficacité, soutiendra les amendements de suppression de l’article unique.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Selon l’exposé des motifs, « l’aide humanitaire est devenue le faux nez d’un activisme politique d’extrême gauche », des associations « instrumentalisent la misère humaine », et l’objectif du texte est donc d’envoyer « un message de fermeté aux ONG pro-migrants ».

Soyons clairs : c’est SOS Méditerranée que vous visez. Secourir serait désormais une manipulation mâtinée d’arrière-pensées politiciennes. On reconnaît là une vieille obsession de l’extrême droite : la stigmatisation de l’autre en général, et de l’étranger en particulier, qu’en l’espèce il faudrait laisser se noyer. C’est à l’image des propos de certains membres de la police municipale de Carcassonne, qui illustrent ce que vous êtes : des racistes et des antisémites.

Selon vous, les subventions devraient être conditionnées à la notion d’intérêt public local, que le législateur n’a pourtant jamais définie, laissant à penser que les collectivités distribueraient des chèques en blanc.

Premier point : ces subventions sont attribuées par des élus ; elles ont donc une légitimité démocratique et relèvent du principe constitutionnel de libre administration des collectivités consacré à l’article 72 de notre Constitution. Vous n’avez aucun respect pour les élus locaux, que vous voulez mettre sous tutelle.

Deuxième point : les collectivités sont déjà étroitement contrôlées. Chaque subvention, après avoir été débattue, est votée en conseil municipal et peut être soumise au contrôle de légalité du préfet, qui peut saisir le juge administratif –

sans compter sur le fameux contrat d'engagement républicain imposé aux associations.

Troisième point : l'argent public est tracé. Les associations qui reçoivent des subventions doivent faire certifier leurs comptes et les publier, et les collectivités elles-mêmes sont évidemment contrôlées.

Quatrième point : vous voulez faire croire que l'argent public coule à flots, mais c'est bien avant tout la générosité des citoyens qui finance l'aide humanitaire. Ainsi, seuls 7 % des moyens financiers de SOS Méditerranée sont d'origine publique. L'association a sauvé 43 000 personnes en mer depuis 2016, et sauver des personnes en mer est une obligation du droit maritime et humanitaire.

Cinquième point : vous vous attaquez à celles et ceux qui sauvent des vies. C'est vraiment le monde à l'envers ! Dans ce domaine, l'essentiel du travail n'est pas assuré par la puissance publique, mais repose sur des bénévoles, qui affrontent la mer lorsque les États ne jouent pas leur rôle. Aujourd'hui, seules 5 % des personnes sont sauvées par le service public – faute de moyens, évidemment. Demain sera pire : de nouvelles coupes gouvernementales s'annoncent. Priver ces associations de financements locaux – aussi faibles soient-ils –, comme vous souhaitez le faire, c'est fragiliser l'un des seuls dispositifs permettant encore de sauver des êtres humains de la noyade en Méditerranée. Aujourd'hui, vous visez SOS Méditerranée ; demain, ce seront toutes les autres ONG humanitaires.

Vous mentez en prétendant que l'activité de ces associations crée un appel d'air. Les chiffres du nombre d'entrées sur le territoire baissent année après année, il est donc faux de parler de submersion migratoire.

Vous voulez imposer le silence à une association qui vous dérange politiquement. La loi du 12 avril 2000 est pourtant claire : une fois la subvention accordée, c'est l'association elle-même qui définit et met en œuvre son action. Vouloir faire taire une association parce qu'elle critique une politique migratoire, ce n'est pas défendre la neutralité : vous confondez subvention et allégeance. Nous voterons évidemment contre votre proposition de loi.

M. Hervé Saulignac (SOC). L'exposé des motifs de cette proposition de loi contient une phrase qui plante le décor – je la cite, même si ça m'est difficile : « Les ONG pro-migrants instrumentalisent la misère humaine pour faire avancer leur agenda en faveur d'une immigration massive sur le sol européen ». Il est difficile de faire plus grossier, plus manipulateur, plus menteur. Je ne débattrai pas avec vous de la théorie qui sous-tend votre texte – elle n'a rien de surprenant, c'est la matrice idéologique de votre parti.

Je souhaite vous rappeler que 63 000 femmes, enfants et hommes sont morts sur les routes migratoires entre 2014 et 2024 – 63 000 morts pour lesquels vous n'avez pas eu un mot, monsieur le rapporteur. Un tiers d'entre eux ont péri en Méditerranée, la route migratoire la plus meurtrière au monde. C'est dans ce contexte que le Rassemblement national nous propose donc de tout faire pour

empêcher d'agir ceux qui sauvent des vies en mer. La Méditerranée est un cimetière, la fosse commune d'une tragédie humanitaire, et vous déposez une proposition de loi pour la remplir.

La notion d'intérêt public local sur laquelle vous fondez votre texte n'est en réalité qu'un prétexte : c'est le moyen de sanctionner les actions de sauvetage des ONG que vous avez décidé de combattre. Vous parlez de combler un vide, mais il n'y en a aucun : l'action des collectivités territoriales est encadrée. Le 13 mai 2024, le Conseil d'État a ainsi rappelé que l'action subventionnée doit être humanitaire – la collectivité doit s'en assurer –, respecter les engagements internationaux de la France et ne pas interférer avec sa politique étrangère. La subvention ne doit pas non plus conduire la collectivité à prendre parti dans un conflit. Le Conseil d'État a également confirmé que les prises de position d'une association ne font pas obstacle, par principe, à une subvention. À cela s'ajoute le contrat d'engagement républicain, qui permet de retirer une subvention dès lors qu'une ONG ne respecte pas les valeurs de la République.

Où est le laxisme que vous dénoncez ? Quelle valeur serait bafouée dans les cas que vous citez ? La fraternité a-t-elle encore un sens pour vous ? Si elle n'en a plus, n'allez pas applaudir le pape à 500 mètres d'ici !

S'agissant de la question de l'argent public, que vous avez évoquée à plusieurs reprises, je rappelle que 93 % des financements de SOS Méditerranée sont issus de dons privés – donc 7 % seulement de financements publics. Où est le prétendu gaspillage sur lequel vous fondez votre argumentaire ?

En réalité, votre proposition de loi restreint encore un peu plus l'autonomie des collectivités, pourtant garantie par l'article 72 de la Constitution. Je rappelle que les collectivités ont le droit de déterminer elles-mêmes leur politique de solidarité internationale, et que le législateur leur a donné la possibilité de soutenir des actions humanitaires sans avoir à démontrer un bénéfice local – c'est l'essence même de l'action humanitaire, ce qui pousse les Français à donner plusieurs milliards d'euros chaque année sans se soucier de leur intérêt personnel.

La vérité – que nous connaissons – est que vous n'aimez pas les migrants, vous n'aimez pas les collectivités, vous n'aimez pas la solidarité ; mais vous aimez beaucoup interdire, manipuler, attiser les haines. Avec cette proposition de loi, vous cochez toutes les cases : vous bafouez la liberté, l'égalité et la fraternité. Nous avons très envie de vous demander de vous taire, pour le bien de la France ; nous nous contenterons de proposer la suppression de l'article unique.

M. Jean-Pierre Vigier (DR). Lorsqu'une collectivité territoriale dépense de l'argent public, une question doit toujours pouvoir être posée : en quoi cette dépense relève-t-elle de l'intérêt de la collectivité et de ses habitants ? C'est une question simple, mais essentielle. En 2023, les communes et les intercommunalités ont versé 5,5 milliards d'euros de subventions de

fonctionnement à des organismes de droit privé. Ce montant montre l'importance des responsabilités qui reposent sur les élus locaux. Cet argent n'est ni magique ni abstrait, c'est celui des contribuables et, dans une période où les collectivités locales sont elles-mêmes confrontées à de fortes contraintes budgétaires, chaque euro dépensé doit pouvoir être expliqué, assumé et contrôlé.

C'est dans cet état d'esprit que nous examinons cette proposition de loi. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause la solidarité internationale, ni de contester la possibilité, pour une commune, un département ou une région, de mener des actions de coopération à l'étranger. Nos collectivités ont une longue tradition de coopération décentralisée : les jumelages, les partenariats entre territoires, les projets de développement peuvent être parfaitement légitimes et avoir des effets très concrets pour nos territoires. La coopération internationale ne peut cependant pas s'affranchir de toute justification locale, comme le montre une jurisprudence récente du Conseil d'État. Ce rappel est important : la liberté d'action des collectivités doit aller de pair avec leur responsabilité. Le contribuable doit pouvoir comprendre pourquoi sa commune finance telle action, à quelle fin et au nom de quel intérêt collectif.

C'est pourquoi l'introduction d'un critère d'intérêt public local nous paraît aller dans la bonne direction. Il convient néanmoins d'être précis : cet intérêt public local ne doit pas devenir un carcan qui empêcherait toute coopération internationale. Il doit être un garde-fou, non un instrument de restriction de la libre administration des collectivités. Un partenariat avec une collectivité étrangère ou une action de développement peuvent avoir un intérêt local sans produire immédiatement un bénéfice matériel pour les habitants. Nous devons trouver un équilibre : mieux encadrer sans étouffer, responsabiliser sans recentraliser, contrôler l'utilisation de l'argent public sans empêcher les élus locaux d'agir.

L'argent des collectivités ne peut servir à financer des actions dont le lien avec l'intérêt des contribuables locaux n'est pas suffisamment établi. Au fond, le texte pose une question de bon sens : lorsqu'un élu engage l'argent de ses administrés, il doit pouvoir expliquer l'intérêt de la dépense pour le territoire. C'est cette exigence de responsabilité, de transparence et de libre administration que nous entendons défendre.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). On dit souvent que le racisme relève de la bêtise, on oublie plus souvent de dire aussi que la haine rend bête. Votre proposition de loi en est un nouvel exemple. Vous souhaitez empêcher les collectivités de financer des actions humanitaires. Si nous avons tous compris, à la lecture de votre exposé des motifs, que vous reprochiez aux plus de 30 000 personnes mortes en Méditerranée ces dix dernières années d'être noires, je comprends moins ce que vous ont fait les enfants ukrainiens. Il est tout de même assez stupéfiant que vous vous permettiez à ce point d'exprimer des slogans racistes, car cette proposition de loi n'est rien d'autre. Vous ne pouvez en effet ignorer que ses conséquences dépasseraient de loin votre intention, laquelle est, rappelons-le, qu'il y ait encore plus de noyés en Méditerranée.

Votre texte ne propose pourtant pas d'interdire les subventions à SOS Méditerranée, ni le soutien au sauvetage en mer : j'imagine que même pour votre groupe, ce serait indigne de l'écrire dans une loi. Vous avez donc instauré une condition d'intérêt public local pour toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire menée par une collectivité territoriale : « intérêt public local », cela fait plus sérieux. Mais vous savez qu'une action humanitaire n'a pas de retombée sur le territoire dont elle est issue, si ce n'est de lui faire un peu d'honneur. L'essence même de la solidarité et de l'aide humanitaire est d'être désintéressée.

Avec votre proposition de loi, ce sont donc bien toutes les actions d'aide humanitaire qui seraient interdites, et de nombreux projets de coopération sans retombées locales flagrantes qui seraient menacés. Un tel critère a d'ailleurs déjà existé, mais une majorité de droite l'a supprimé, de manière très consensuelle, en 2007, parce qu'il créait une insécurité juridique pour les exécutifs locaux. Je serais donc presque surpris de constater le changement d'avis de nos collègues du groupe de la Droite républicaine, mais il se comprend au vu de leur extrême droitisation ces dernières années.

Monsieur Ménagé, puisque nous sommes tous deux du Loiret, voici un exemple que vous ne pouvez ignorer : en 2022, ce département a voté une aide exceptionnelle de 50 000 euros à l'Ukraine. Fallait-il demander aux Ukrainiens bombardés ce qu'ils pouvaient apporter au Loiret avant de les aider ? Pensez-vous que les élus départementaux – majoritairement de droite et, pour certains d'entre eux, proches de vous – n'étaient pas assez grands pour décider de l'opportunité d'une telle décision ? Les règles encadrant le soutien à une action humanitaire internationale sont très claires et ont été rappelées par le Conseil d'État en 2024 ; pourquoi ajouter une nouvelle norme ? Pourquoi prévoir un nouveau contrôle du préfet et du juge, que vous dénoncez pourtant régulièrement ? Pourquoi expliquer aux maires qu'ils ne seraient pas assez légitimes pour décider eux-mêmes de consacrer quelques milliers d'euros à une action de solidarité internationale ?

Ce qui vous pose véritablement problème, c'est que les collectivités puissent financer des causes qui ne sont pas les vôtres. Depuis que vous dirigez de nouvelles communes, votre conception de la liberté apparaît au grand jour : à Castres, une pièce sur le parcours d'un réfugié a été déprogrammée ; à Carcassonne, vous avez retiré à la Ligue des droits de l'homme (LDH) sa subvention et son local après qu'elle eut attaqué votre arrêté antimendicité ; à Carpentras, vous avez supprimé la subvention au planning familial, en pleine discussion d'un texte de loi sur la lutte contre les violences sexuelles et sexistes. Voici votre conception de la liberté locale : libre, à condition de penser et d'agir comme le veut le Rassemblement national.

Vous prétendez que les règles peuvent être contournées, mais ces soi-disant contournements sont largement moins documentés que le racisme et l'antisémitisme de bon nombre de vos camarades, dont le président de votre parti, bien moins documentés que la violence, parfois en uniforme, de certains adhérents

de votre parti, bien moins documentés, enfin, que vos détournements de millions d'euros d'argent public. J'espère vraiment, pour la dignité humaine, donc un peu pour la vôtre, que nous n'aurons pas à examiner ce texte en séance publique. Sa seule intention est de laisser mourir encore plus de personnes en Méditerranée. Nous voterons des deux mains contre cette proposition de loi, dont la place est dans les poubelles de l'histoire.

Mme Anne Bergantz (Dem). « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » Cette phrase, qui ouvre l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, pose un principe simple : l'action d'une commune doit répondre à un intérêt public local. C'est sur ce fondement que repose une jurisprudence constante, qui affirme que toute subvention accordée par une collectivité doit présenter un intérêt pour son territoire.

Alors, pourquoi cette proposition de loi ? Parce qu'elle vise en réalité une autre disposition du code général des collectivités territoriales, celle qui autorise les collectivités à soutenir des actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. Le texte vise à soumettre désormais ces actions à l'existence d'un intérêt public local – autrement dit, de leur retirer ce qui fait leur raison d'être. Quel serait, en effet, l'intérêt public local d'une commune française à venir en aide à une population frappée par une catastrophe naturelle à plusieurs milliers de kilomètres de notre pays, ou à soutenir une association sauvant des vies en Méditerranée ? Quel serait l'intérêt public local d'un projet de coopération ou d'une action humanitaire menés dans le cadre d'un jumelage ? À force de vouloir imposer ce critère partout, nous n'allons pas encadrer la solidarité internationale des collectivités, nous allons la rendre, dans bien des cas, juridiquement impossible.

Adieu, alors, les actions de solidarité conduites dans le cadre de nos jumelages, auxquelles tant de bénévoles consacrent leur temps ; adieu les projets de coopération pour lesquels des fonds nationaux ou européens sont mobilisés et parfois complétés par les collectivités ; adieu, enfin, la possibilité pour une commune d'apporter ponctuellement une aide financière ou matérielle à une population frappée par une catastrophe, simplement parce que celle-ci ne s'est pas produite sur son territoire, quand bien même elle aurait eu lieu juste de l'autre côté du Rhin, des Alpes ou des Pyrénées. Voilà ce que la proposition de loi remet en cause. Et pour quels bénéfices concrets ? Elle créera une nouvelle incertitude juridique pour les collectivités, elle multipliera les contestations devant les tribunaux administratifs et elle offrira surtout un nouveau fondement pour contester presque systématiquement toute action de solidarité internationale décidée localement.

Nous n'avons pas besoin d'ajouter de la défiance là où existe déjà le contrôle démocratique. Toutes nos collectivités n'ont pas la même histoire ni la même sensibilité. Elles n'ont pas les mêmes partenariats, ni les mêmes jumelages, ni les mêmes traditions de coopération, ni la même implication de leurs habitants.

Laissons donc vivre ce débat dans les territoires ; laissons les conseils municipaux débattre et les élus locaux décider ; surtout, laissons les citoyens juger. S'ils désapprouvent la politique de solidarité internationale conduite par leur commune, ils peuvent la sanctionner dans les urnes ; s'ils l'approuvent, ils peuvent la soutenir. C'est aussi cela, la démocratie locale. Pour toutes ces raisons, le groupe Les Démocrates votera contre cette proposition de loi.

M. Sylvain Berrios (HOR). Cette proposition de loi remet en question la libre administration des communes, ainsi que la façon dont la coopération internationale y est décidée. Bien sûr, l'association SOS Méditerranée est ici pointée du doigt ; j'imagine que l'approche serait tout autre pour les associations de défense des chrétiens d'Orient, qui reçoivent pourtant des subventions de certaines communes et collectivités.

Nous pouvons débattre de la façon dont chacun, selon sa couleur politique, se prononce au sein des conseils municipaux. Mais ces délibérations ne se déroulent pas de manière cachée, comme certains voudraient le laisser penser. En réalité, ce n'est pas ainsi que les choses se passent dans un conseil municipal : le débat a lieu, les conseils municipaux sont éclairés. Dans le cas contraire, la délibération est nulle et non avenue. Ces assemblées délibérantes savent ce qu'elles font et elles agissent sous le regard de tous puisque les conseils municipaux sont publics. Il existe également un contrôle de légalité, chargé de veiller au respect des règles ; quant à la chambre régionale des comptes, elle veille à la bonne utilisation des deniers publics.

Il ne s'agit pas de laisser les maires et les conseils municipaux faire selon leur bon vouloir, mais de les laisser agir. Cessons de leur créer des contraintes à l'Assemblée pour la seule raison que leurs décisions ne nous plairaient pas. La démocratie locale fonctionne, et c'est heureux car elle constitue souvent le dernier pilier démocratique de notre pays. Il faut veiller, en toute occasion, au respect de la libre administration des communes. C'est la raison pour laquelle le groupe Horizons & indépendants ne votera pas en faveur de l'adoption de ce texte.

M. Paul Molac (LIOT). Cette proposition de loi vise à contraindre les collectivités locales à ne pas accorder de subventions à des actions humanitaires. Une telle idée me dérange, car l'opportunité d'accorder une subvention est débattue par des assemblées qui se prononcent ensuite par un vote. Ce texte viendrait donner à l'échelon national une forme de tutelle sur les élus locaux, comme si ceux-ci n'étaient pas légitimes et n'avaient pas été élus. Le législateur viendrait ainsi leur dire ce qu'il faut faire et comment dépenser l'argent public, qui appartient pourtant à leur collectivité. Ce serait d'autant plus déplacé qu'ils le gèrent plutôt bien et sans créer de déficit, contrairement à l'État.

De quoi parle-t-on, d'ailleurs ? On pourrait penser qu'il s'agit d'un trou sans fond, mais cela représente environ 280 millions d'euros, dont 150 millions pour l'aide au développement, le reste concernant l'aide aux migrants. Le montant accordé à SOS Méditerranée est de 20 000 euros. Si l'on rapporte ces sommes aux

150 milliards de déficit que nous accusons chaque année, cela revient à vouloir combler un déficit à la petite cuillère.

En outre, je ne vois pas pourquoi on empêcherait une région de soutenir, par exemple, l'Ukraine face à l'agresseur russe. À Fréjus, les élus du Rassemblement national ont accordé une subvention à une association agissant au Liban auprès des chrétiens d'Orient, et je me garde bien de leur reprocher car ces chrétiens sont souvent discriminés et opprimés. J'imagine que certains distinguent entre les bonnes et les mauvaises associations. Il se trouve que je suis élu d'une collectivité, la région Bretagne, qui a décidé d'accorder une subvention à SOS Méditerranée, parce que le sauvetage en mer est une cause qui nous tient à cœur. Chez nous, des bénévoles de la Société nationale de sauvetage en mer n'hésitent pas à sortir en pleine tempête, au péril de leur vie, pour aller secourir les autres. Nous ne pouvons donc pas nous satisfaire de savoir que des gens se noient en Méditerranée : la solidarité des gens de mer signifie quelque chose d'important pour nous.

Je ne vois pas pourquoi nous discutons de cette proposition de loi, qui impose une tutelle supplémentaire sur les collectivités locales. Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires votera évidemment contre ce texte.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Il n'est pas question, dans ce texte, d'intérêt local mais d'autoritarisme, de racisme et de mépris des élus locaux. Le droit actuel permet aux collectivités de soutenir des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. Les financements sont déjà encadrés, leur objet doit être précisément défini et le juge peut les contrôler. Il n'y a donc pas de vide juridique à combler. Il y a surtout un adversaire ciblé et désigné, à savoir SOS Méditerranée. Son crime, selon vous, c'est de sauver de la noyade des enfants, des femmes et des hommes, action que l'Union européenne devrait assurer mais ne fait plus et que le Rassemblement national veut cesser de financer. Rappelons qu'il n'existe aucune subvention publique de l'État à SOS Méditerranée, du moins en France.

Exiger un intérêt local, ce n'est pas encadrer la solidarité internationale, c'est l'abolir. Nos collègues RN le savent : ils ont perdu devant le juge, alors ils réécrivent la loi pour le forcer à les suivre. Leur couperet ne s'arrêtera pas au sauvetage en mer des migrants, il tombera sur l'aide au développement, sur l'aide d'urgence, jusque sur les jumelages de nos communes. Cela n'a rien d'étonnant puisque dans les municipalités qu'il dirige, le Rassemblement national exige déjà l'alignement politique des associations. À Hayange, la subvention du Secours populaire a été divisée par douze au motif que l'association serait pro-migrants. À Beaucaire, la Ligue de l'enseignement, qui assurait du soutien scolaire, a vu sa subvention passer de 33 000 euros à zéro. À Hénin-Beaumont, la LDH, coupable d'être politisée, a perdu dès 2014 son local et sa subvention. Voilà à quoi ressemble leur intérêt public local : un prétexte pour empêcher d'agir ceux qui ne se conforment pas à leur haine. Le critère de choix ne se mesure pas ici à l'utilité publique, mais à la proximité politique. Le risque est de faire de la subvention non

plus un outil au service de l'intérêt général, mais un instrument de conformité politique.

La proposition de loi présentée par le Rassemblement national s'inscrit malheureusement dans une tendance de fond que la majorité actuelle a, elle aussi, accompagnée. Rappelons-nous de la loi confortant le respect des principes de la République – dite loi séparatisme – instaurant le contrat d'engagement républicain, qui a ouvert la voie au texte que nous examinons aujourd'hui. Ses auteurs écrivent que les Français ne supporteraient plus de voir l'argent public ainsi « gaspillé ». Un gaspillage : voilà le qualificatif dont ils affublent la solidarité. Or un pays qui porte secours reste debout. C'est vous qui gaspillez, en revanche, lorsque vous renoncez à faire contribuer les plus grandes fortunes, lorsque vous votez avec la Macronie contre l'impôt sur les milliardaires, lorsque vous laissez filer vers eux des milliards dont nos services publics ont tant besoin. L'argent gaspillé, c'est aussi, bien sûr, celui que détournent les élus de vos rangs.

C'est là toute la manœuvre : faire porter le chapeau à l'humanité pour qu'on ne regarde jamais les véritables responsables, présenter l'aide humanitaire comme un luxe et la solidarité comme un vol, désigner celui qui n'a rien pour mieux protéger celui qui a tout.

Derrière la question de savoir si une commune peut soutenir un projet avec une ville jumelée en Palestine ou au Sénégal, ou aider un dispensaire à l'autre bout du monde, apparaît une autre interrogation, celle de savoir si, dans notre pays, tendre la main est encore permis. Nous répondons oui, fidèles à notre idéal républicain, car secourir un naufragé, c'est renoncer à laisser mourir les victimes de ceux qui déstabilisent le monde, puis refusent d'en assumer les conséquences. Nous voterons résolument contre votre texte.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). À quoi sert l'impôt local ? Posez la question à n'importe lequel de nos concitoyens, il vous répondra qu'il sert à financer l'école de ses enfants, la route qu'il emprunte chaque matin, le gymnase dans lequel s'entraîne le club du village. Il ne vous répondra jamais qu'il sert à financer l'engagement d'une organisation militante à l'autre bout de la Méditerranée. Pourtant, depuis vingt ans, la loi le permet.

Au nom du groupe Union des droites pour la République, je voudrais rappeler que ce texte n'invente rien : il rétablit. En effet, avant 2007, notre droit était clair et cohérent, contrairement à ce que veulent nous faire croire la gauche et l'extrême gauche. Avant 2007, une collectivité pouvait agir à l'étranger, mais à deux conditions : cette action ne devait pas excéder la limite de ses compétences et elle devait répondre à un intérêt local. Les juges administratifs y veillaient avec rigueur. En 2004, le tribunal administratif de Poitiers avait ainsi annulé deux délibérations du conseil général des Deux-Sèvres, qui visaient à financer la construction d'un collège au Burkina Faso et un service d'incendie à Madagascar. Le motif du jugement tenait en une phrase : ces dépenses ne répondaient pas aux besoins de la population du département. Ces projets étaient sans doute généreux,

mais les Deux-Sévriens avaient leurs propres collèges à entretenir et leurs propres pompiers à équiper.

En 2007, le législateur a supprimé ces deux garde-fous : depuis, nous assistons à un glissement lent mais continu. Ce qui devait rester l'exception est devenu une pratique. En 2024, le Conseil d'État en a tiré la conséquence logique. La loi n'exige plus aucun intérêt local. Il ne reste qu'une seule exigence, celle de l'affectation des fonds. Elle se révèle bien fragile, puisque le même Conseil d'État a annulé, respectivement en 2024 et 2026, des subventions des villes de Montpellier et de Saint-Nazaire, faute de la moindre assurance sur l'usage qui en serait fait.

Vingt ans de dérives ont contraint le juge à colmater au cas par cas les brèches que le législateur a malheureusement ouvertes. Que propose ce texte ? Un simple retour au droit antérieur, dans un moment où nos collectivités n'ont jamais été aussi contraintes budgétairement. Tout maire de ce pays le sait, chaque euro compte. En 2021, pour une seule association, près de quatre-vingts collectivités ont versé environ 1 million d'euros. À l'échelle d'une commune, c'est une toiture d'école qui attend, une route qu'on ne refait pas, une permanence de service public qu'on ferme faute de moyens.

Il s'agit aussi, pour notre groupe, d'une question de justice sociale. Ceux qui acquittent la taxe foncière sont souvent des retraités modestes, des artisans, des familles qui ont mis toute une vie à acheter leur maison. Ils consentent à l'impôt parce qu'ils savent à quoi il sert. Les mettre à contribution, sans jamais les consulter, pour financer des actions qui relèvent d'un engagement partisan abîme ce consentement, car le militantisme n'est pas une compétence des collectivités territoriales. Notre Constitution confie la négociation des traités au président de la République et la conduite de la politique de la nation au gouvernement. Quand une mairie subventionne une organisation qui mène aussi un combat politique, elle prend position au nom de tous ses administrés, y compris ceux qui ne partagent pas cet engagement. Ce n'est pas son rôle et cela ne l'a jamais été.

Ce texte est un texte de bon sens et de justice. L'argent des contribuables doit servir au vivre-ensemble et non au vivre ailleurs. Le groupe UDR votera en faveur de cette proposition de loi.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Monsieur le président, nous sommes loin de la joie et de la bonne humeur que vous m'aviez promises, j'ai l'impression que tous ne partagent pas cette volonté de passer un moment plaisant tous ensemble ! Plusieurs collègues n'ont, semble-t-il, pas lu le texte ni le projet de rapport. Ils sont peut-être venus pour faire une capsule vidéo plutôt que pour apporter des éléments dans un débat technique et juridique portant sur une évolution du cadre applicable à l'action des collectivités territoriales.

Monsieur Mongardien, vous avez indiqué que la proposition de loi visait à interdire la coopération et qu'elle aurait pour effet de rendre toute action

impossible dans ce domaine. Vous n'avez pas dû m'écouter, puisque j'ai expliqué qu'aucun partenariat, jumelage ou charte d'amitié n'était concerné. Je suis moi-même élu d'une circonscription où se trouve une ville que nous venons de remporter, celle d'Amilly, qui a conclu énormément de jumelages et qui organise une fête de l'Europe où on échange, on partage, on se rencontre. Les enfants écrivent à d'autres enfants des villes jumelées. Tout cela est logique, car il y a un intérêt public local, contrairement à certains exemples que je citerai par la suite. Il ne s'agit donc pas de supprimer toutes les subventions. Vous avez dit, comme d'autres collègues, que nous voulions sabrer sans discernement. Vous confondez toutes les subventions avec celles relevant de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à l'aide humanitaire et à la coopération décentralisée. Quand vous citez des cas d'associations locales dont les subventions évoluent, je ne vois pas le rapport avec l'objet du texte, si ce n'est la volonté, en pleine campagne présidentielle, de rouvrir des débats sans lien avec celui qui nous occupe. Les maires qui ont prétendument supprimé certaines subventions, membres du Rassemblement national, ont tous été réélus lors des dernières élections municipales : preuve en est que les coupes qu'ils ont opérées étaient approuvées par les Français.

Plusieurs d'entre vous ont dit que le texte ne réglerait pas le problème des finances publiques ni celui des finances des collectivités. Je ne peux pas vous dire le contraire et je ne l'ai à aucun moment prétendu. Il n'en demeure pas moins qu'au moment où vous vous apprêtez à présenter un budget qui va, une fois de plus, frapper les Français qui travaillent et paient toujours plus d'impôts, il est utile de rappeler à nos compatriotes, qui paient 55 % à 60 % de taxes lorsqu'ils font le plein et qui acquittent les prélèvements obligatoires les plus élevés de l'OCDE, qu'une partie de cet argent ne finance même pas les services du quotidien – routes, transports scolaires ou aide sociale locale – mais ceux de l'autre bout de la planète, sans aucun contrôle dans certains cas.

En politique, les symboles et les principes comptent. Certains d'entre vous, si j'en juge par les attaques honteuses qui ont été proférées, ont perdu tout principe, s'ils n'en ont jamais eu. Vous dites que les élus rendent compte de leur action et qu'il y a des élections municipales, départementales et régionales : c'est vrai, mais j'invite nos collègues de gauche à préciser dans leur profession de foi qu'ils enverront, s'ils sont élus, de l'argent à l'autre bout de la planète pour acheter des camions poubelles quand les rues de Paris sont totalement dégueulasses. Vous ne le dites jamais, donc je vous invite à me montrer une profession de foi dans laquelle vous annoncez vouloir donner 100 000 euros à SOS Méditerranée, alors que vous vous présentez dans les Pays de la Loire ou dans le Centre-Val de Loire, bien loin de la Méditerranée. À aucun moment vous n'annoncez que vous financerez non pas les services publics locaux, mais des services publics à l'autre bout de la planète.

Madame Martin, nous avons passé un très bon moment lorsque nous avons auditionné ensemble SOS Méditerranée : cette réunion s'était déroulée dans la bonne humeur, preuve que cela est possible. Vous avez dénoncé une volonté

d'attaquer un prétendu faux nez d'extrême gauche : c'est vrai. Je le revendique, d'autant que je n'invente rien. Lorsque le président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis explique les raisons de la subvention accordée à SOS Méditerranée, il indique qu'elle répond à une « volonté politique et militante. » Ce n'est pas moi qui lui prête ces termes, ce sont les défenseurs de cette association qui les emploient.

Vous avez affirmé que l'argent public était tracé. Selon les textes, il devrait effectivement l'être, mais voici des faits qui m'ont été rapportés lors des auditions : le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap) a versé, entre 2016 et 2025, plusieurs millions d'euros à une fondation, EcoGlobal, pour des projets d'assainissement dans des pays du Sud – Laos, République du Congo, République démocratique du Congo, Tanzanie, Guinée, Seychelles et Philippines. Soyons clairs, la nation française peut accompagner certains pays dans leur développement, cette action pouvant en outre profiter à des entreprises françaises. Puisque c'est la diplomatie qui fixe les objectifs, il doit y avoir un contrôle. Mais dans ce cas précis, il n'y en a pas eu. Pourquoi ? Parce que les travaux, que les 2,4 millions d'euros prélevés dans les poches des contribuables devaient financer, n'ont jamais eu lieu. Le parquet national financier (PNF) a ouvert une enquête en 2025. Nous avons donc 2,4 millions d'euros qui devaient partir à l'autre bout de la planète et qui n'y sont jamais arrivés.

Si même certains gros syndicats intercommunaux de l'agglomération parisienne sont incapables de vérifier que les travaux financés ont été réalisés, comment voudriez-vous que tous les exécutifs municipaux et régionaux soient en mesure de faire les vérifications ? Pourtant, les Français doivent savoir où va leur argent.

En l'occurrence, les fonds n'ont même pas bénéficié aux populations étrangères visées – ce qui aurait été une bonne chose, même si nous estimons que de tels financements ne doivent pas relever des collectivités territoriales. Ils ont fini dans la poche, je crois, de personnes proches du syndicat intercommunal.

Vous avez déclaré que les associations subventionnées ne prenaient pas de position politique. Mais Coordination Sud, qui bénéficie de subventions publiques, a par exemple pris position contre le Rassemblement national en 2024, dans un communiqué de presse.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Ce n'est pas vrai !

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Si, cette organisation a appelé à faire barrage au Rassemblement national de manière directe ou indirecte.

Je n'accepte pas que vous mélangiez tout. Vous essayez de ramener la question des subventions à SOS Méditerranée à un débat sur l'immigration et vous osez dire que nous souhaitons laisser mourir des gens en mer ! Jamais ! Avec Marine Le Pen, nous soutenons l'action de Frontex et la coopération entre les

marines nationales des différents pays de l'arc méditerranéen, afin de protéger nos frontières et de secourir ces personnes.

Le vrai problème est que les gouvernements successifs que vous tous ici, de droite comme de gauche, avez soutenus, n'ont rien fait en matière d'immigration, ni d'aide humanitaire. Vous vous déchargez donc de la question sur les collectivités territoriales.

Madame Martin, je ne comprends pas que vous reveniez sur la police municipale de Carcassonne alors que l'affaire est claire et bien documentée : les faits ont eu lieu avant l'élection d'un maire du Rassemblement national, lors du mandat d'un maire que vous avez tous soutenu ici, un maire du bloc central, tout lisse, tout propre, tout mignon et politiquement correct, qui a caché des propos ignobles et racistes. Et seul le nouveau maire Rassemblement national, Christophe Barthès, a décidé d'exclure l'auteur de ces propos quand il en a été informé. *(Plusieurs députés des groupes LFI-NFP, EcoS, GDR et SOC protestent.)*

M. le président Vincent Caure. Monsieur le rapporteur, veuillez vous en tenir à l'objet et au dispositif juridique de votre texte.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Vous prétendez m'opposer la « générosité », mais à aucun moment nous n'avons proposé d'interdire telle ou telle association. Nous disons simplement que ce n'est pas aux collectivités, ni à l'argent public, qu'il revient de les financer.

Chères bonnes âmes, si SOS Méditerranée perdait la part de son budget financée par les collectivités – il ne s'agit que de 7 % –, vous pourriez tous compenser cette perte sur votre indemnité. Il est facile d'être généreux avec les impôts des Français, de même qu'il est facile d'annoncer que l'on veut accueillir toute la misère du monde quand on n'accueille jamais personne. Tout cela, c'est une fausse générosité, qui se retrouve notamment à gauche de l'hémicycle.

Nous ne sommes pas responsables de la situation effroyable en mer Méditerranée, ni des nombreuses morts dans la Manche, et nous ne jugeons pas ceux qui tentent la traversée, car ils cherchent un avenir meilleur. En revanche, je vous juge, vous, car vous êtes responsables de leur laisser croire qu'ils pourraient connaître un avenir meilleur dans notre pays, alors même que les Français et les étrangers en situation irrégulière sur notre sol manquent déjà de logements, d'accompagnement et peinent à accéder à l'emploi.

Monsieur Saulignac, en matière de gestion des deniers publics, prenons l'exemple d'une ville socialiste, Paris. Malgré sa dette abyssale, de 10 milliards d'euros, cette ville a déboursé 10 000 euros pour former six professeurs de karaté au Sénégal et 6 000 euros pour la création de cinquante ruches au Togo. Étant apiculteur amateur à mes heures perdues, j'apprécie les ruches, mais je ne suis pas sûr que le contribuable parisien considère ces choix du même œil lorsque je vois les rats dans les rues et les poubelles partout dans la ville.

M. Hervé Saulignac (SOC). Vous sombrez dans le caniveau...

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Après avoir fait le tour des différentes nuances de gauche et d'extrême gauche, j'en viens à vos propos, monsieur Duplessy. Je tiens à vous dire qu'ils sont honteux. Peut-être est-ce parce que nous sommes élus du même département que vous vouliez faire une capsule vidéo et revenir en circonscription en vous vantant de vous être payé un voisin ? Vos propos sont indignes, et au nom du Rassemblement national, je saisirai le bureau de l'Assemblée. Vous êtes le seul ici à parler de couleur de peau, à tenir des propos racistes et à définir les personnes en fonction de leur origine, alors que ce n'est clairement pas le sujet.

Vous parlez d'actions désintéressées, je répète qu'il est plus facile d'agir de manière désintéressée avec l'argent des autres.

Et trêve de leçons de morale sur la présidente de notre groupe et future présidente de la République, Marine Le Pen. Elle a fait appel ; elle est présumée innocente. Or tout le monde ici menace ou attaque l'État de droit en remettant en cause la présomption d'innocence dont elle doit bénéficier.

Sachez en revanche que la présomption d'innocence ne doit plus valoir pour Karim Zéribi, un ancien député européen Europe Écologie-Les Verts, puisque lui a été condamné définitivement à une peine de trois ans de prison avec sursis, à 80 000 euros d'amende et à cinq ans d'inéligibilité pour détournement de subventions publiques. Et dans son cas, il s'agissait d'enrichissement personnel car il s'en est mis plein les poches, contrairement au cas que vous évoquez. *(MM. Jean-François Coulomme et Andy Kerbrat interrompent l'orateur.)*

M. le président Vincent Caure. Chers collègues, laissez terminer le rapporteur. Monsieur Ménagé, j'imagine que vous avez bientôt terminé ? Je vous prie de vous concentrer sur le dispositif du texte.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Par respect pour mes collègues, j'ai tenu à reprendre chacun de leurs arguments. Le débat démocratique le commande.

Non, madame Bergantz, ce n'est pas aux collectivités locales qu'il revient de venir en aide aux victimes des sinistres et des drames qui surviennent hors de nos frontières, mais à la France. C'est d'ailleurs tout à l'honneur de notre pays d'envoyer ainsi de l'argent, de l'aide matérielle et humaine aux populations touchées par des catastrophes naturelles, des crises ou des guerres. Une telle aide témoigne de valeurs que, je l'espère, nous partageons tous.

Je ne comprends pas – ou plutôt je comprends trop bien – votre souhait de solliciter les collectivités dans de tels cas. N'est-ce pas parce que, avec Emmanuel Macron, vous n'avez pas été capables de gérer les finances publiques de la France, portant la dette du pays à 3 500 milliards, alors que les collectivités, elles, gèrent bien leur budget, dans la plupart des cas ?

En tout cas, vous vous déchargez encore une fois sur les collectivités, tout en sabrant dans leurs dotations. Mais nous les défendrons, car ce n'est pas à elles de pallier les insuffisances de l'État. La diplomatie est une compétence régaliennne : elle doit relever exclusivement du Quai d'Orsay et du président de la République. Eux seuls savent où envoyer les fonds afin d'assurer leurs conditions d'utilisation et l'intérêt des populations.

Je rappelle par ailleurs que la modification de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales que nous proposons ne remettrait pas en cause les jumelages. En effet, les jumelages reposent sur l'intérêt mutuel des deux parties et favorisent les échanges ; à ce titre, ils répondent à un intérêt public local.

De même, madame Faucillon, c'est parce que le Secours populaire français agit en France que les subventions dont il bénéficie ne pourraient être concernées. Vous formulez tant de contre-vérités que je ne pourrai pas toutes les reprendre ; j'ai l'impression que nous vivons dans des mondes parallèles !

J'ai été insulté, diffamé, et, par mon intermédiaire l'ont aussi été les Français qui votent pour le Rassemblement national parce qu'ils attendent une meilleure gestion des finances publiques nationales et locales.

En outre, vous insultez indirectement tous ceux qui lançaient des coopérations internationales et des jumelages dans le cadre juridique qui prévalait jusqu'en 2007, avant la suppression du critère d'intérêt public local. Ce n'étaient pas des bêtes immondes ! Je ne comprends pas ce débat enflammé, alors qu'il s'agit simplement de revenir sur une modification opérée il y a vingt ans, à une époque où vous tous étiez déjà au pouvoir.

On m'a demandé de rester dans la bonne humeur et la joie ; j'espère en tout cas avoir éclairé notre proposition de loi et je remercie M. Vigier, dont l'intervention est restée dans le champ du débat. Oui, monsieur Vigier, il faut trouver le bon équilibre : continuer à soutenir les actions qui profitent aux populations locales, tout en permettant d'apporter quelque chose à l'international, aux populations d'autres pays du monde. C'est exactement l'objet de cette proposition de loi, malgré les caricatures qui en sont faites.

Enfin, je vous remercie, madame Ricourt Vaginay. Le rapport que vous présenterez tout à l'heure montre qu'il faut débattre du financement de certaines ONG qui entendent assumer le rôle de l'État et font de la politique.

M. le président Vincent Caure. Je ne rouvre pas les débats, mais il est faux d'affirmer que 100 % des communes détenues par le Rassemblement national ont reconduit ce parti au pouvoir lors des dernières élections municipales – votre parti a ainsi perdu la ville de Villers-Cotterêts.

Article unique (art. L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales) : *Exigence d'un intérêt public local pour l'action extérieure des collectivités*

Amendements de suppression CL1 de M. Raphaël Arnault, CL2 de Mme Émeline K/Bidi, CL3 de M. Emmanuel Duplessy et CL5 de M. Hervé Saulignac

M. Raphaël Arnault (LFI-NFP). Il faut une dose d'indécence pour évoquer la bonne humeur à propos d'une proposition de loi qui, malgré toutes vos pirouettes techniques, n'a qu'une visée raciste.

Cette proposition de loi n'est que la continuation parlementaire de la cabale judiciaire contre l'octroi de subventions à SOS Méditerranée et de la chasse aux migrants menée depuis des années par l'extrême droite. À Paris, c'est un néonazi proche du GUD (groupe union défense) qui, après s'être illustré dans la chasse aux migrants organisée par des milices identitaires dans les Alpes, est à l'origine du recours devant la justice contre les subventions accordées à SOS Méditerranée. À Montpellier, des identitaires, qui sont aussi à l'origine de milices dans les Alpes ou en Méditerranée, ont lancé des recours similaires.

Encore une fois, le RN s'inscrit dans leur continuité, au sein d'une même extrême droite aux obsessions racistes, comme le rappellent d'ailleurs les révélations récentes concernant Jordan Bardella.

Outre vos obsessions racistes, vous voulez attenter aux libertés. La stratégie qui consiste à attaquer l'ensemble du monde associatif se déploie dans de nombreuses municipalités RN. À Morières-lès-Avignon, dans ma circonscription, la compagnie Okkio s'est vue retirer ses locaux par la mairie RN, après s'être positionnée contre l'extrême droite aux élections législatives. À Carcassonne, dans l'Aude, le maire RN a privé la LDH du local qui avait été mis à sa disposition et a supprimé sa subvention. À Carpentras, dans le Vaucluse toujours, les subventions de l'antenne locale du planning familial ont été supprimées.

L'extrême droite s'attaque aux contre-pouvoirs, aux lieux où nos concitoyens s'organisent et s'expriment collectivement. Elle vise prioritairement ceux qui viennent en aide aux plus démunis, avec comme structure idéologique le racisme et l'autoritarisme.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Monsieur le rapporteur, vos justifications ne tiennent pas la route. Vous prétendez empêcher les collectivités de subventionner des activités politiques, mais c'est déjà interdit.

En outre, quand des maires RN sont élus, ils demandent l'alignement politique et idéologique des associations. Celles qui ne relèvent pas d'un parti politique et ne défendent pas une action militante mais mènent simplement des actions humanitaires sont empêchées de le faire. Leurs locaux sont parfois fermés ; elles subissent des coupures d'électricité et une diminution de leurs subventions.

Votre proposition témoigne de votre mépris pour les élus locaux, dont les décisions sont prises au cours de conseils municipaux publics – chacun de nos concitoyens peut y assister.

Votre prétendue neutralité ne trompe personne : ce texte est un instrument de tri idéologique visant à exclure les associations de solidarité et de défense des droits humains, au seul motif que leur action va à l'encontre de l'agenda xénophobe de votre parti politique.

Vous présentez SOS Méditerranée comme une association militante. Or cela n'a jamais été le cas. Les seuls qui ont fait preuve de militantisme, ce sont les militants xénophobes qui ont attaqué et violenté sept salariés de cette association dans ses locaux. Ils ont été condamnés pour cela.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Monsieur le rapporteur, je n'ai pas compris si vous me menaciez d'un recours, d'un procès ou d'une réclamation devant le bureau de l'Assemblée nationale. En tout cas, faites ! Puisque votre texte vise à réduire les subventions accordées à une association qui organise des sauvetages en mer, donc à réduire le nombre de sauvetages, j'assume de dire que sa finalité est de laisser mourir davantage de gens en Méditerranée – des personnes qui sont globalement noires ; c'est, je pense, pour cela que vous n'en avez rien à faire.

Votre dénonciation ne fonctionne pas et le parallèle que nous proposons entre ce texte et la situation dans les collectivités territoriales dirigées par votre parti est justifié. Parfois, dans ces collectivités, l'octroi de subventions répond à des choix politiques et militants et les diminutions de subventions et de soutiens publics prennent l'allure de sanctions politiques. Pourtant, aucun d'entre nous n'a déposé de proposition de loi pour rendre obligatoires les subventions supprimées par les maires de votre parti. En effet, nous respectons la liberté des collectivités territoriales. Elles n'ont nulle obligation de soutenir le Planning familial ou la Ligue des droits de l'homme, quand bien même les missions de ces associations sont d'intérêt général.

Nous ne contestons donc pas la légalité des choix politiques de votre camp et de vos maires. En revanche, nous contestons leur opportunité dans le cadre du débat démocratique. Vous, en revanche, vous souhaitez interdire par la loi certains choix politiques et humanitaires aux collectivités.

Je n'ai pas le temps de revenir sur chacun de vos arguments, qui sont assez ridicules. Assumez-le : la seule finalité de votre texte est d'organiser une augmentation du nombre de morts en Méditerranée. Et, malgré vos arguments, vous ne proposez aucune solution alternative, aucune compensation par l'État – alors que vous auriez pu le faire.

M. Hervé Saulignac (SOC). Il est particulièrement cynique d'évoquer la bonne humeur après avoir inscrit à l'ordre du jour un sujet tel que la mort par

noyade d'êtres humains en Méditerranée, surtout au vu du traitement que vous en proposez.

Au-delà de la question migratoire, votre proposition de loi reflète votre projet politique pour la France : soumettre toutes les collectivités à votre idéologie. Vous refusez à certaines organisations le droit de faire du militantisme, mais depuis le début de cette réunion, vous-même ne cessez de faire preuve d'un militantisme idéologique de bas niveau qui n'honore pas l'Assemblée. Votre proposition de loi était caricaturale, votre propos est un naufrage. Il faudrait un SOS Ménagé pour vous sortir de là !

Cette proposition de loi montre votre projet de brider l'autonomie des collectivités, de les placer sous tutelle. Nous utiliserons ce texte pour le faire comprendre aux présidents de région et aux présidents de département. Vous voulez recentraliser et gouverner la France depuis Paris, plutôt que de faire progresser la décentralisation. Nous combattons toujours votre projet politique et votre traitement tragique de la question migratoire.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Monsieur Saulignac, l'évocation de la bonne humeur était une boutade du président que j'ai reprise, je ne comprends pas que vous puissiez utiliser de tels arguments.

Vous demandez un SOS Ménagé ; il faudrait plutôt un SOS Parti socialiste, parce que vos arguments et votre parti sont un naufrage, y compris dans les sondages, et parce que votre parti a coulé le pays.

Monsieur Duplessy, je ne vous ai pas menacé d'un quelconque procès, car vos propos au sein de cette institution sont libres. En revanche, je saisirai le bureau de l'Assemblée, parce que vous ne pouvez pas dire tout et n'importe quoi et que vos propos sont clairement diffamants. Je les considère plus racistes que le prétendu racisme que vous combattez ce matin. En effet, vous ramenez à chaque fois les personnes à leur couleur de peau, alors même que les membres de SOS Méditerranée eux-mêmes déclarent ne pas s'en soucier.

Encore une fois, les choix de subventions que vous mentionnez n'ont pas de lien avec l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. En tant que rapporteur, il est compliqué de débattre avec des interlocuteurs qui soit n'ont pas lu le texte, soit sont d'une hypocrisie telle qu'ils renoncent à en parler, préférant se livrer à des invectives et à des attaques politiques.

En tout cas, le présent texte ne remet pas en cause le principe de libre administration des collectivités – sauf si vous considérez qu'avant 2007, celui-ci n'était pas respecté. Pourtant, nous vivions déjà alors dans un État de droit, dans une démocratie, sous la V^e République et notre droit garantissait déjà alors le respect de ce principe.

Le principe de libre administration ne vaut que dans le cadre que fixe la loi. C'est le rôle du législateur de faire évoluer ce cadre, au vu des abus, des excès et des largesses qu'a permis la réforme de 2007.

Madame Faucillon, je suis surpris d'être accusé par le groupe communiste de chercher l'alignement idéologique des associations, alors que votre groupe se conforme au modèle soviétique (*rires de plusieurs députés des groupes LFI-NFP, EcoS et GDR*) : toute association qui est contraire au pouvoir en place n'a pas lieu d'être.

Non, nous ne souhaitons absolument pas juger des opinions politiques des associations. Simplement, l'argent public doit aller aux Français, à ceux qui paient leurs impôts, leurs redevances, qui continuent à s'acquitter de leurs factures d'eau et d'assainissement tout en constatant la dégradation du service public.

Vous prétendez défendre les services publics, vous vous plaignez qu'ils disparaissent dans le monde rural ; nous partageons ce constat. Vous êtes-vous interrogés sur la cause du phénomène ? C'est que l'argent est mal dépensé. Il ne va pas là où les Français le souhaitent, dans des services qui leur seraient utiles, mais ailleurs.

Même si ces causes sont nobles – je remercie d'ailleurs les millions de Français qui donnent aux associations du temps ou de l'argent –, les collectivités ne peuvent exercer leur générosité sur le dos des Français, malgré ce que voudrait une certaine idéologie.

Monsieur Arnault, j'ai été surpris de vous entendre parler d'indécence. L'indécence, c'est votre présence dans cette institution après l'affaire dont tous les Français ont eu connaissance ; c'est de ne pas dénoncer ceux qui tuent sur des trottoirs à Lyon ; c'est de chauffer à blanc depuis plusieurs jours des jeunes – dont certaines revendications sont légitimes –, pour qu'ils aillent brûler le mobilier public sans que nous ayons les moyens de le remplacer, puisque vous souhaitez dilapider l'argent à l'autre bout de la planète. L'indécence, c'est, comme l'ont fait un certain nombre d'entre vous, de déclarer que le Hamas est un mouvement de résistance et que la police tue ; c'est de ne pas s'en être tenu à un débat sur les finances publiques et sur le code général des collectivités territoriales et de lui avoir préféré un débat politicien, politicard et sale.

M. Gabriel Tomatis (RN). Ces amendements de suppression de l'extrême gauche sont un modèle du genre. Ils ne reposent sur aucun argument juridique ; ce n'est qu'un déluge d'invectives. Voilà la seule réponse de la gauche, quand on demande où va l'argent des Français.

Notre propos est d'une simplicité désarmante : l'argent des contribuables locaux doit servir l'intérêt public local, c'est tout. Ce n'est pas la peine de nous insulter.

Ce qui vous choque est un principe de base, celui de la libre administration des collectivités, que le juge administratif rappelle depuis toujours. C'est une question de bon sens, et de respect pour nos concitoyens qui financent les subventions locales avec leurs impôts.

C'est frappant : les auteurs de ces amendements semblent considérer qu'exiger une justification de l'emploi de l'argent public est en soi scandaleux. Depuis quand la transparence est-elle devenue suspecte ?

Vous ne démontrez jamais en quoi la notion d'intérêt public local serait contraire au droit. Et pour cause, cette notion existe déjà dans le code général des collectivités territoriales.

Ne vous en déplaît, les Français ne paient pas leurs impôts locaux pour financer les campagnes idéologiques de vos amis, surtout à une époque où leurs écoles, leurs routes et leurs services publics manquent cruellement de moyens.

Mme Danièle Obono (LFI-NFP). Cette proposition de loi et les déclarations du rapporteur disent toute la faillite du Rassemblement national.

Vous prétendez expliquer aux Français et aux Françaises que l'état de leurs services publics est notamment dû au financement d'associations qui se battent pour sauver des vies dans la Méditerranée. En réalité, vous ne souhaitez pas prendre l'argent où il est : dans les poches du grand capital, que vous défendez toujours. C'est très cohérent avec votre vision rabougrie du monde et votre idéologie.

Moi aussi je défends des idées, mais ce sont celles de solidarité, d'internationalisme et d'humanisme. Ce sont les mêmes idées qui animent les citoyens et citoyennes qui s'engagent pour sauver des vies – qu'ils soient ou non militants –, et dont l'action importante et courageuse nous fait honneur, ainsi que les collectivités qui les soutiennent. Cette idéologie-là est tout à fait républicaine ; elle est inscrite dans nos valeurs et dans nos textes les plus fondamentaux.

Vous affirmez votre soutien à Frontex. Rappelons que l'ancien directeur de cette agence, actuellement eurodéputé Rassemblement national, est poursuivi par la justice pour crime contre l'humanité, après que des associations ont porté plainte pour sa gestion de la situation migratoire. Est-ce de cela que la France doit être fière ? Nous nous opposons à votre vision du monde, qui rabougrit les principes, alors qu'ils devraient nous rassembler, en tant que républicains et qu'humanistes.

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Si vous ne comprenez ou n'admettez pas que nous qualifions votre proposition de loi de texte d'extrême droite, raciste et xénophobe, rappelez-vous le précédent de M. Orban, qui a fait adopter au Parlement hongrois en 2018 une loi « Stop Soros » dont l'ambition explicite était d'interdire toutes les aides publiques aux associations de défense des migrants : c'est exactement ce que vous faites ici. L'inspiration de M. Orban était issue de

son néofascisme contemporain, teinté du racisme le plus abject et d'un antisémitisme doux à vos oreilles et qui constituait le fil conducteur de sa politique.

Au-delà de l'ignominie de cette loi, pour les associations et les collectivités territoriales, elle annonce votre programme présidentiel et ce que vous vous apprêtez à faire si vous prenez demain les rênes du pouvoir. Vous voulez mettre sous cloche la vitalité démocratique de notre pays en mettant au pas des associations qui font vivre la démocratie et les droits, et qui constituent la première école de la citoyenneté. Et vous souhaitez également mettre sous cloche des collectivités qui disposent encore de leur libre administration et conduisent, grâce aux impôts consentis par les Français, des politiques de solidarité et d'entraide dignes.

Il faudra, bien sûr, tout faire pour vous empêcher d'appliquer ce funeste projet, et d'abord en vous empêchant d'accéder au pouvoir. Mais sachez que les associations et le mouvement associatif se préparent déjà à cette éventualité pour vous empêcher de suivre ce funeste chemin.

J'appelle toutes les collectivités locales à identifier, avant l'élection présidentielle, tout ce qui peut être fait pour que vous ne puissiez jamais les empêcher d'agir librement et souverainement au titre des principes qui fondent notre République et qui s'énoncent dans un triptyque que vous n'avez malheureusement pas l'air de connaître.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. J'ai l'impression que nous ne comprenons pas. Madame Obono, je n'ai pas dit que l'état des services publics était dû au financement des associations. Pouvez-vous comprendre qu'une personne qui se lève tous les matins et donne 50 % de son salaire en impôts veut simplement que cet argent lui revienne ?

Madame Martin, vous invoquez, hors micro, le fait que les administrés ont élu leurs représentants. C'est intéressant, car le texte comporte d'autres éléments qui posent question, comme le fait qu'il n'y ait plus d'obligation de conclure une convention de coopération pour encadrer les actions internationales mises en œuvre par les collectivités. Il n'y a pas de transparence. J'attends que vous me citiez des contre-exemples et des professions de foi de candidats, désormais élus, qui ont versé des subventions après s'y être engagés pendant l'élection. En fait, ils ne s'y étaient pas engagés et les administrés de ces collectivités ne sont pas au courant.

Je souscris à une vision universaliste, madame Obono, mais je constate qu'il existe, en région Centre-Val de Loire, une coopération décentralisée avec la Mauritanie, pays où l'adultère est poursuivi pénalement avec l'application de la charia et où les actes sexuels entre hommes sont passibles de la peine de mort ; sujet qui me touche personnellement, même si vous vous en fichez. Comment pouvez-vous vous réjouir d'une vision universaliste quand vous envoyez de

l'argent à des autorités locales qui défendent la peine de mort pour les homosexuels ? Il y a une contradiction dans la vision que vous défendez.

On a beaucoup voyagé en évoquant des subventions très éloignées de celles dont j'ai eu à traiter dans le cadre de l'évolution de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) mais, monsieur Amirshahi, je suis député français, et non pas hongrois. Vous me parlez d'autres pays, mais je suis très loin de tout cela : je ne parle que de l'article L. 1115-1 du CGCT, qui exigeait, dans son état précédent, un intérêt public local. Il ne s'agit que de cela. Vous avancez beaucoup d'éléments pour faire peur, parce que vous n'avez pas d'arguments sur le fond : vous cherchez à faire croire que nous remettons en cause la liberté d'association, le rôle des associations et la générosité des Français pour les soutenir. Ce n'est pas le cas.

Je répète, car j'ai l'impression que nous ne nous comprenons pas, que les associations sont libres de faire ce qu'elles veulent – bien entendu, dans le respect de la loi –, mais que les Français doivent décider librement des associations qu'ils financent et que, lorsqu'il s'agit de coopération internationale et de diplomatie, c'est à la France qu'il revient de verser ces fonds. Comment pouvez-vous ne pas penser à des situations où, par exemple, la Russie cherche à déstabiliser notre pays en exerçant une influence, notamment en Afrique, et ne pas vous interroger sur le fait que certaines collectivités envoient de l'argent dans ces pays sans contrôle réel sur place et vont peut-être financer des associations ou des collectivités sous emprise ? L'État est seul en mesure de vérifier la réalité et de s'assurer que la diplomatie et les intérêts de la France ne sont pas menacés.

Nous ne remettons jamais en cause l'aide humanitaire ni la coopération lorsqu'il y a des échanges et un intérêt public local, mais lorsqu'il n'y en a pas, c'est à l'État, à la nation, de reprendre la main et de définir, conformément à ses engagements internationaux et à la vision de la diplomatie française, ce que la France souhaite ou non soutenir.

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article unique est **supprimé** et l'amendement CL6 de M. Thomas Ménagé, rapporteur, **tombe**.*

Après l'article unique

Amendement CL7 de M. Thomas Ménagé

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Le dispositif du 1 % solidaire permet à des communes et à leurs groupements de consacrer jusqu'à 1 % des redevances, c'est-à-dire de l'argent que les Français paient pour leurs factures d'eau et d'assainissement ou leur taxe d'enlèvement des ordures ménagères, au financement par la collectivité d'opérations de construction de réseaux à l'autre bout de la planète, au lieu de les consacrer à la rénovation d'un réseau d'eau potable vétuste. Je rappelle qu'1 milliard de mètres cubes partent chaque année

dans la terre au lieu d'aller vers les robinets des Français, ce qui devrait interroger ceux qui défendent la planète et l'environnement. Le fait que ces sommes soient prises sur l'argent des Français alors qu'il n'y a pas d'eau potable en quantité suffisante à Mayotte et qu'il y a sur des territoires français des bidonvilles couverts d'ordures ménagères devrait vous interpeller. Un « 1 % Mayotte » aurait peut-être un peu plus de sens que le financement de camions poubelles ou d'extensions de réseaux à l'autre bout de la planète.

Je pensais qu'un équilibre avait été trouvé sur le texte puisque M. Jean-Pierre Vigier nous avait apporté son soutien lors de la discussion générale, mais nous n'avons pas eu le vote de M. Gosselin et de la Droite républicaine, qui ont cédé aux sirènes de l'extrême gauche. (*Rires et exclamations de nombreux députés des groupes LFI-NFP, EcoS et GDR.*)

M. le président Vincent Caure. Chers collègues, veuillez laisser s'exprimer le rapporteur.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Cet équilibre repose sur l'idée que, s'il importe de contribuer au développement de l'Afrique pour éviter que ces populations nourrissent l'espoir de venir en Europe, cela doit se faire au niveau national, dans le cadre de coopérations avec des entreprises françaises qui peuvent être parties prenantes de ces constructions.

Une collectivité ne doit pas pouvoir décider de tels financements avec un prélèvement sur des factures d'eau ou d'ordures ménagères, d'une manière totalement désorganisée. Je rappelle à cet égard l'affaire du Siaap : les 2,4 millions qui devaient financer un réseau d'eau dans un certain nombre de pays n'ont pas bénéficié aux populations qui en avaient besoin, mais sont allés dans la poche de quelques-uns. Seul l'État doit pouvoir financer de telles infrastructures.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Il vous manque une information majeure : il n'y a qu'une seule planète, une seule humanité, un seul écosystème pour les êtres humains. Lorsque vous mobilisez des moyens conformément à l'objectif 9 de l'Agenda 2030 des Nations unies afin de venir en aide aux plus de 2 milliards d'êtres humains qui n'ont pas accès à l'eau potable et aux 3,4 milliards qui n'ont pas accès à des installations sanitaires, cette action bénéficie à l'ensemble de l'humanité. Car l'eau est une ressource rare et partagée.

Par ailleurs, le 1 % solidaire est très loin d'être utilisé en totalité. En 2019, sauf erreur, ce dispositif a permis de mobiliser moins de 20 millions d'euros. Il y a donc un grand décalage entre votre outrecuidance et la réalité.

Enfin, si j'étais cynique et raciste – ce que je ne suis pas –, je vous dirais qu'il faut, bien au contraire, faire du développement partagé car ceux qui auront accès à l'eau potable et à des installations sanitaires seront moins tentés de partir.

M. Ludovic Mendes (EPR). C'est moins l'amendement lui-même que sa défense qui pose problème. Vous nous expliquez que les Français ne veulent pas

payer et qu'ils veulent récupérer leur argent. Or, indirectement, ils le récupèrent. En accompagnant des villages qui ont des difficultés en matière d'eau et d'assainissement, on évite en effet des mouvements migratoires et on permet à des populations de se développer dignement sur leur territoire. Cette action a également un impact sur le plan sanitaire, contre le développement de maladies que nous combattons aussi avec des financements au titre de la solidarité nationale – ce qui passe aussi par les collectivités territoriales.

Vous tentez de justifier l'impossible, parce que vous n'avez pas réussi à démontrer quel bénéfice peut apporter votre proposition de loi. En réalité, les Français sont informés : vous oubliez de rappeler que toutes les décisions d'un conseil municipal – et donc toutes les subventions – sont publiques et obligatoirement publiées. Les conventions signées sont contrôlées et toute subvention est contrôlée par le préfet et par les trésoreries. On ne peut pas faire ce qu'on veut sans démontrer que c'est conforme à l'intérêt général et à la loi. Vous mentez donc sciemment.

La réalité, c'est que la France est fière d'être solidaire. Cette solidarité s'exerce aussi sous le contrôle de l'Agence française de développement et de l'Union européenne. Les rapports de nos collègues de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires européennes démontrent que nous disons la vérité et que ce que vous dites relève du mensonge.

M. Emmanuel Duplessy (EcoS). Nous assistons à un exercice purement politique. Alors que nous partions d'un texte de trois mots déjà mal rédigé – un article de loi d'un seul alinéa, d'une seule phrase, sur lequel M. Ménagé a dû, au dernier moment, déposer un amendement de réécriture, ou du moins de correction –, voilà qu'on rajoute un nouvel article, qui a presque une portée plus grande que le premier.

Cela en dit long du manque de travail sur le fond et de l'impréparation du rapporteur, qui fait de cette matinée une simple tribune politique pour ses obsessions xénophobes. C'est assez tragique et je comprends que certains de nos collègues aient envie d'en finir, car personne n'apprécie de passer la matinée sur vos passions tristes.

M. Thomas Ménagé, rapporteur. Ce que nous examinons n'est pas un amendement de réécriture, mais un article additionnel. Sur le plan légistique, je n'ai absolument rien modifié de ma proposition de loi initiale. J'ai dit et assumé que j'avais découvert cette « dinguerie » qu'est le 1 % solidaire, qui prend l'argent des contribuables, lesquels paient chaque mois plus cher leur eau et le ramassage de leurs ordures ménagères, pour aller financer des réseaux d'eau ou des camions poubelles à l'autre bout de la planète, cet argent arrivant parfois dans la poche de certains dignitaires ou de certains associatifs sans même aider les populations.

Le prix de tous ces services, je le répète, ne fait qu'augmenter. Je pense que nous ne vivons pas dans les mêmes circonscriptions : chaque jour, des

Français n'arrivent plus à nourrir leurs enfants, à se déplacer ou à se soigner – un retraité sur trois renonce à soigner faute de moyens. C'est, bien entendu, la responsabilité de tous les gouvernements macronistes, soutenus par le Parti socialiste et La France insoumise qui les ont fait élire et soutenu Emmanuel Macron à deux reprises.

L'envoi d'une partie de la redevance des Français à l'autre bout de la planète ne me paraît pas justifié. Je suis, en revanche, d'accord avec ce qu'ont dit Mme Martin et M. Mendes : nous avons la même planète et les actions de développement que peut mener la France à l'étranger ont un impact sur notre pays. Il faut ainsi, dans certains cas et compte tenu de certaines valeurs, apporter un soutien à ces populations pour qu'elles puissent se développer et travailler dans leur pays et pour ne pas les inciter, en leur faisant croire que la France est encore capable de les accueillir, à faire le choix mortifère de traverser un continent et une mer pour s'y rendre au péril de leur vie, comme les milliers de morts que nous avons tous évoqués.

Il ne s'agit pas de dire qu'il ne faut pas le faire, mais de savoir qui paie. Ce n'est pas, je le répète, le rôle des collectivités. Et il est probable que dans le cadre du débat budgétaire imminent, vous vouliez réduire le budget de ces collectivités tout en prétendant défendre leur libre administration. Cette libre administration des collectivités est menacée, faute de marges de manœuvre leur permettant d'agir concrètement pour leurs administrés. Il ne s'agit donc pas d'un débat sur le fond, car nous avons bien la même planète et nous souscrivons à chaque action menée au bout de la planète pour ces populations et pour l'environnement, mais ce n'est pas aux collectivités de payer : c'est à l'État de faire son boulot. Je ne comprends pas le soutien de la gauche au pouvoir macroniste, responsable du naufrage de l'État et de cette situation catastrophique, qui se décharge continuellement sur les collectivités territoriales. Voilà l'objet de notre débat, même s'il a malheureusement été pollué par d'autres considérations.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*La commission ayant supprimé l'article unique de la proposition de loi, celle-ci est **rejetée**.*

*En conséquence, l'amendement CL4 de M. Emmanuel Duplessy est **sans objet**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de **rejeter** la proposition de loi visant à redéfinir le cadre d'attribution des subventions accordées par les collectivités territoriales (n° 390).*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Adrien Brunel, chef du bureau des structures territoriales

- **Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile du ministère des Affaires étrangères (DCTCIV)**

- M. Frédéric Blanc, délégué pour les collectivités territoriales et la société civile

- M. Frédéric Cholé, délégué adjoint pour les collectivités territoriales

- **Agence française de développement**

- Mme Stéphanie Lanfranchi, directrice de la Mobilisation et des Partenariats Nationaux (MPN)

- **Intercommunalités de France**

- M. Miguel Leroy, président de la communauté de communes Ardennes Thiérache, membre du conseil d'administration

- Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

- **SOS Méditerranée**

- Dr. Pierre Micheletti, président, médecin humanitaire, enseignant à l'université

- Mme Sophie Beau, co-fondatrice et directrice générale

- Mme Céline Beaudic, directrice générale

- M. Bilal Le Dantec, coordinateur de la plateforme des collectivités territoriales

- **Coordination SUD**

- M. Olivier Bruyeron, président

- M. Olivier Le Masson, directeur exécutif du GRDR migration-citoyenneté-développement

- **France générosités**

- Mme Sarah Bertail, déléguée générale adjointe

- Mme Myriam Boudali, chargée de plaidoyer

- **Contribuables et associés**

— M. Jean-Baptiste Léon, directeur des publications

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Association des maires de France**
- **France Urbaine**
- **Départements de France**
- **Conférence inter-régionale des réseaux régionaux multi-acteurs (CIRRMA)**