

La restauration de la Basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba (Algérie) et le financement par la Région Rhône-Alpes

Lire les conclusions de :

Cathy Schmerber

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Maëlle Comte

L'illégalité du financement public d'un édifice culturel à l'étranger

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 12LY01489 – Région Rhône-Alpes – 07 mars 2013 – C+ [↗](#)

Requêtes jointes : N° 12LY01491, N° 12LY01492 et N° 12LY01494

Arrêts annulés en cassation: voir CE - 17 février 2016 - N° 368342 - Région Rhône-Alpes - A

INDEX

Mots-clés

Convention de coopération décentralisée, L.1115-1 du CGCT, Intérêt régional, Intérêt public local, Édifice culturel, Restauration, Loi du 9 décembre 1905, Basilique Saint-Augustin d'Hippone, Algérie

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

DECISION CE

¹ Collectivités territoriales - Dispositions générales - Coopération décentralisée (art. L. 1115-1 et L. 1115-5 du CGCT) - 1) Possibilité que la convention de coopération conclue entre la collectivité territoriale française et l'autorité locale étrangère soit également signée par d'autres personnes, françaises ou étrangères, de droit public ou de droit privé - Existence - 2) Partenariat conclu en vue de la restauration d'un édifice culturel en Algérie - a) Caractère de convention de coopération décentralisée - Existence en l'espèce - b) Méconnaissance de la loi du 9 décembre 1905 - Absence en l'espèce.

² 1) Il résulte des articles L. 1115-1 et L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) que le législateur a autorisé les collectivités territoriales à conduire des actions de coopération ou d'aide au développement. S'il a prévu qu'elles devaient, à cette fin, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères précisant l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers et s'il a exclu qu'elles puissent, sauf pour créer un groupement européen de coopération territoriale, contracter avec un Etat étranger, aucune disposition ni aucun principe n'interdisent qu'une convention de coopération conclue avec une autorité locale étrangère soit également signée par d'autres personnes, françaises ou étrangères, de droit public ou de droit privé, y compris par la ou les personnes qui seront chargées de la réalisation du projet qui fait l'objet de l'accord.

³ 2) a) La basilique Saint-Augustin d'Hippone d'Annaba (Algérie) a été construite en 1881 sur les plans de l'architecte français Joseph Pougnet. Tout en constituant un lieu de culte pour un certain nombre de fidèles de la région, elle est aussi un important lieu de rendez-vous pour la population de la ville et un monument historique qui reçoit chaque année de très nombreux visiteurs. Elle abrite une bibliothèque ouverte à tous et accueille de nombreuses manifestations culturelles. Le projet de restauration de ce monument très endommagé, engagé à l'initiative et sous la maîtrise d'ouvrage de l'association diocésaine d'Algérie, propriétaire du bâtiment, et autofinancé à hauteur de 20 %, a recueilli le soutien de nombreuses collectivités publiques algériennes et étrangères, qui assurent 40 % du financement des travaux. De nombreuses entreprises, algériennes et européennes, notamment d'importantes entreprises françaises, contribuent au financement du projet, sous forme de mécénat, à hauteur de 40 % du montant des travaux également. Des entreprises

françaises, notamment des entreprises installées dans la région Rhône-Alpes, ont été sollicitées pour la réalisation de certains travaux de restauration ainsi que pour des actions de formation.

⁴ Eu égard à l'objet et aux modalités, ainsi décrites, du partenariat que la région Rhône-Alpes a entendu nouer avec les autorités locales d'Annaba, en vue de contribuer à la restauration d'un monument qui s'inscrit dans le patrimoine culturel du bassin méditerranéen, la convention de coopération entre dans le champ des conventions de coopération décentralisée que les dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales autorisent une région à conclure.

⁵ b) Si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des églises et de l'Etat dispose que "la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte", ces dispositions ne font pas obstacle à ce qu'une telle action de coopération, qui ne peut être regardée comme ayant pour objet de salarier ou de subventionner un culte, soit menée.

ARRET CAA Lyon : annulé

⁶ Le litige portait sur la légalité d'une délibération par laquelle le Conseil régional avait approuvé la convention par laquelle la wilaya et la commune d'Annaba, la ville de Saint-Etienne et la région Rhône-Alpes s'engageaient à participer aux travaux de restauration et de mise en valeur de la basilique Saint-Augustin d'Annaba en apportant leur soutien financier à l'association diocésaine d'Algérie, personne morale de droit privé algérienne propriétaire de la basilique.

⁷ Or, la Cour considère que le projet de convention litigieux ne pouvait constituer un accord de coopération internationale décentralisée au sens des dispositions de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) compte tenu du rôle prépondérant conféré dans la conduite des opérations à l'association diocésaine d'Algérie, laquelle ne pouvait dès lors être regardée comme un simple exécutant d'une convention conclue entre la région Rhône-Alpes et les autorités locales algériennes concernées.

⁸ En outre, en l'absence d'un lien particulier de nature à justifier la participation de la région Rhône-Alpes à une telle opération, le soutien financier au projet de restauration et de mise en valeur de la basilique Saint-Augustin sous forme d'une subvention d'un montant maximum de 450 000 euros réparti sur trois ans, ne pouvait être regardé comme relevant, pour cette région, d'un intérêt régional au regard des dispositions des articles L. 1111-2 et L. 4221-1 du CGCT.

Conclusions du rapporteur public

Cathy Schmerber

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6052](https://doi.org/10.35562/alyoda.6052)

¹ Si le législateur a expressément prévu dès 1992 un cadre juridique aux actions de coopération internationale décentralisée des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dispositions leur permettant de conclure, dans le respect des engagements internationaux de la France, des conventions avec leurs homologues à l'étranger ont connu une évolution notable avec l'intervention de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, dite loi Thiollière.

² Cette loi comporte un unique article, l'article L111.5-1 du code général des collectivités territoriales, dont la rédaction est désormais la suivante : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L2131-1, L2131-2, L3131-2, L4141-2. Les articles L2131-6, L3132-1 et L4142-1 leur sont applicables* ».

³ C'est sur le fondement de ces dispositions que, par délibération des 21 et 22 octobre 2010 la REGION RHÔNE-ALPES a approuvé une convention de financement de la restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba en Algérie. Cette délibération n'a pas fait l'unanimité, le Tribunal administratif de Lyon ayant été saisi de plusieurs requêtes en annulation, présentées avec plus ou moins de réussite, puisque certaines n'ont pas dépassé le stade de la recevabilité. La Région relève régulièrement appel de quatre jugements en date du 5 avril 2012, par lesquels le Tribunal administratif a annulé la délibération litigieuse à la demande de plusieurs particuliers et de l'Association Fédération Libre Pensée et d'Action Sociale du Rhône.

⁴ Le projet de convention approuvé par la délibération litigieuse comprend comme cocontractants outre la REGION RHÔNE-ALPES, la Ville de Saint-Etienne, la Wilaya et la Commune d'Annaba, ainsi que l'Association Diocésaine d'Algérie.

⁵ Les premiers juges ont successivement considéré que, compte-tenu de la participation de l'Association Diocésaine d'Algérie (ADA), le projet de convention ne pouvait légalement s'inscrire dans le cadre

de l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales que la convention franco-algérienne du 4 décembre 2007 ne pouvait davantage constituer une base légale à l'opération et enfin, qu'aucun intérêt régional suffisant n'était démontré, qui permettrait d'admettre sa légalité sur le fondement des articles L111-2 et L4221-1 du code. La REGION RHÔNE-ALPES conteste point par point le jugement attaqué.

6 S'agissant, en premier lieu, de l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les premiers juges ont manifestement considéré que la seule participation de l'ADA, personne morale de droit privé, au projet de convention de financement suffisait à caractériser une méconnaissance de ces dispositions législatives.

7 Avant l'intervention de la loi du 2 février 2007, cet article du CGCT offrait déjà un cadre juridique aux actions extérieures de coopération décentralisée des collectivités territoriales. La modification de 2007 a porté sur deux points particuliers :

- 8 - les « collectivités territoriales étrangères » ont cédé la place aux « autorités locales étrangères » ;
- 9 - la condition tenant à ce que les collectivités territoriales françaises ne puissent conclure de conventions que « dans les limites de leurs compétences » a disparu.

10 La première de ces modifications est presque anecdotique : il ressort des travaux parlementaires qu'elle visait seulement à « lever toute ambiguïté sur la possibilité de conclure avec des États fédérés, comme les *Länder* allemands ».

11 S'agissant des partenaires possibles des collectivités territoriales françaises, partenaires visés par cette modification, la lecture des travaux parlementaires confirme que cette « rédaction de l'article L1115-5 du code général des collectivités territoriales interdit aux collectivités territoriales de signer des conventions avec les États étrangers ».

12 L'attribution d'une subvention à une association et non à une collectivité territoriale étrangère, n'entre pas dans le champ d'application de cet article L1115-1, dans sa rédaction applicable avant sa modification par la loi du 2 février 2007 : c'est ce qu'a expressément jugé la CAA de Paris dans un arrêt rendu le 1^{er} décembre 2009 sous le n° 08PA04754 « Région Ile-de-France ».

13 En revanche, le texte lui-même n'interdit pas à ces collectivités territoriales françaises de conclure des conventions avec des autorités locales étrangères, auxquelles seraient également partie

une personne de droit privée, par exemple une association. Une telle interprétation restrictive du texte ne peut pas davantage se déduire des travaux parlementaires.

14

Au contraire, le rapport du Sénateur Charles Guéné, cité par la REGION RHÔNE-ALPES, évoque la question des conventions passées avec des associations ou des organisations internationales, en indiquant « qu'elles ne sont pas pour autant illégales dès lors qu'elles trouvent une base juridique dans une convention de coopération décentralisée dûment conclue entre deux collectivités française et étrangère » : contrairement aux premiers juges, c'est à cette lecture du texte que nous vous invitons.

15

Précisions encore que si la REGION RHÔNE-ALPES se prévaut d'une « jurisprudence constante », le juge administratif n'a en réalité guère eu l'occasion de se prononcer sur la mise en œuvre de l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2007. En particulier, l'arrêt invoqué rendu par la Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux le 30 octobre 2007 sous le n° 05BX00167 « Département des Deux-Sèvres », concerne la légalité d'une subvention décidée par délibération du Conseil Général des Deux-Sèvres du 16 décembre 2003, sous l'empire des dispositions du CGCT antérieures à la loi de 2007. Néanmoins, il est vrai que cette décision valide l'intervention d'une association puisqu'il est jugé que « la circonstance que cette subvention ne sera pas directement versée à la commune mais à une association chargée de collecter les fonds donnés par les diverses personnes publiques et privées participant à cette opération et de les reverser à la commune de Daboura est sans incidence sur la légalité de la délibération.

16

Pris à la lettre, le jugement attaqué paraît donc effectivement entaché d'une erreur de droit en ce qu'il prohibe la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure une convention à laquelle serait partie une personne morale de droit privé, telle une association.

17

Au-delà de cet argument fondé, la REGION RHÔNE-ALPES soutient devant vous que l'ensemble des conditions posées par l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales sont satisfaites en l'espèce.

18

Inutile de vous attarder sur l'existence d'une convention, ni sur son objet, dont vous pourrez admettre sans hésitation qu'il entre dans le champ de la coopération décentralisée prévue par l'article L1115-1 du CGCT.

19

S'agissant de la condition tenant à ce que la convention doit être conclue avec une « autorité locale étrangère », nous ne partageons pas l'affirmation de la REGION RHÔNE-ALPES, selon laquelle « elle ne fait non plus aucun doute ».

20 Il ne fait aucun doute, en effet, que la Wilaya et la Commune d'Annaba constituent des autorités locales étrangères, avec lesquelles la REGION RHÔNE-ALPES peut légalement conclure une convention sur le fondement de l'article L1115-1 du CGCT. Néanmoins, l'office du juge ne peut se limiter aux apparences : la CAA de Bordeaux a examiné le rôle effectif de l'association concernée pour constater qu'elle est chargée de collecter les fonds, mais également de les reverser à la commune burkinabé partenaire ; de la même façon votre office doit vous conduire à apprécier le rôle de l'Association Diocésaine Algérienne, rôle dont les parties débattent d'ailleurs.

21 Même si la Walaya d'Annaba est effectivement à « l'origine du projet » pour reprendre la formule employée par la REGION RHÔNE-ALPES, il ne s'agit-là que d'une origine et d'une intervention procédurales. Il apparaît en réalité que, loin d'être un simple exécutant de la convention et d'assumer la seule maîtrise d'ouvrage du projet de restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba, l'Association Diocésaine Algérienne assume l'ensemble des engagements autres que financiers.

22 L'association dont il est utile de rappeler qu'elle est propriétaire de l'édifice concernée, choisira les entreprises chargées de procéder aux travaux de restauration, elle gèrera les dépenses et veillera à l'exécution de la convention, tout en s'engageant auprès des autres cocontractants à conduire l'opération « avec le souci d'un partenariat équitable entre les entreprises compétentes algériennes et françaises ». Il est question dans la convention de la « responsabilité » de l'association, sous laquelle sera poursuivi l'objet de la convention. L'ADA a désigné un directeur du projet de restauration de la basilique, auquel sont adressés tous les courriers versés au dossier des partenaires de l'opération (entreprises privées, réalisatrice d'un film documentaire...) ; aucun interlocuteur en charge du projet au nom de la Wilaya ou de la Commune d'Annaba n'apparaît dans les documents qui vous sont soumis. C'est encore un représentant de l'association qui préside la commission de suivi du projet, composée de représentants des parties à la convention.

23 Nous ne pensons pas que vous pourrez suivre la REGION RHÔNE-ALPES lorsqu'elle vous invite à « un accommodement raisonnable de l'article L1115-1 du CGCT » : il nous semble en effet que de la référence à un partenariat conclue avec une « autorité locale étrangère » doit se déduire que ce partenaire doit nécessairement « porter » le projet faisant l'objet de la convention. Or en l'espèce, les autorités locales algériennes ne remplissent pas ce rôle, mais ne font que soutenir le projet porté par l'Association Diocésaine Algérienne, au même titre que les autres cocontractants, notamment français.

24 Vous ne vous trouvez pas ainsi à examiner une convention conclue entre la REGION RHÔNE-ALPES et les autorités locales algériennes, mais une convention liant différents intervenants, collectivités territoriales françaises comme algériennes, à l'ADA, qui porte le projet de restauration. Un dernier argument devrait finir de vous convaincre : une convention conclue entre deux parties comporte en général des engagements réciproques : or en l'espèce, si la REGION RHÔNE-ALPES s'engage à financer le projet de restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone, la Commune et la Walaya d'Annaba ne prennent aucun engagement à l'encontre des collectivités territoriales françaises.

25 La modification par la loi du 2 février 2007 de l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales a été voulu par le législateur comme un assouplissement des possibilités de coopération décentralisée avec l'étranger par la suppression - nous y reviendrons - de la condition d'un intérêt pour la collectivité territoriale française concernée ; au-delà de cet assouplissement, l'exercice de ce qui a été qualifiée de nouvelle compétence d'attribution des collectivités territoriales françaises ne peut se concrétiser que dans le strict respect des autres conditions prévues par la loi.

26 Vous devrez donc selon nous confirmer les premiers juges pour écarter l'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales comme fondement légal du projet de convention approuvé par la délibération litigieuse.

27 La REGION RHÔNE-ALPES se prévaut, en deuxième lieu, des stipulations de la convention de partenariat conclue le 4 décembre 2007 entre la France et le gouvernement de la République Algérienne Démocratique et Populaire, approuvée par la loi n° 2010 du 22 février 2010.

28 Ce document prévoit en particulier dans sa troisième partie consacrée notamment au renforcement de la coopération décentralisée en son paragraphe 3.6 que : « les deux gouvernements s'engagent à faciliter les contacts et la mise en œuvre de projets de coopération entre collectivités territoriales françaises et algériennes. Cette coopération décentralisée pourra faire l'objet d'un accord cadre particulier visant à en favoriser le développement... ».

29 A la seule lecture de ces stipulations, qui concernent, comme l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales, les « collectivités territoriales françaises et algériennes », vous refuserez, pour les mêmes motifs que ceux développés précédemment et tenant au rôle de l'Association Diocésaine Algérienne d'admettre que ces stipulations puissent servir de base légale au projet de convention approuvé par la délibération en litige.

30 Il reste alors à apprécier, en troisième et dernier lieu, si le soutien financier de la REGION RHÔNE-ALPES au projet de restauration et de mise en valeur de la basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba peut légalement intervenir sur le fondement des articles L111-2 et L4221-1 du code général des collectivités territoriales.

31 Votre appréciation s'inscrit alors dans un cadre jurisprudentiel plus classique, de nombreuses décisions ayant été rendues pour apprécier l'intérêt communal, départemental ou régional d'un projet sur le fondement soit de ces articles L111-2 et L4221-1, soit d'ailleurs de l'article L1115-1 dans sa rédaction antérieure à 2007.

32 Dans notre affaire, les premiers juges ont considéré que la REGION RHÔNE-ALPES n'établissait pas « l'existence d'un intérêt régional suffisant en se bornant à évoquer d'hypothétiques marchés, le développement culturel ou l'héritage universel de la culture méditerranéenne ».

33 En appel, la REGION RHÔNE-ALPES développe des arguments et apporte des éléments pour tenter de vous convaincre de l'existence d'un intérêt régional suffisant : avant de les examiner, rappelons les exigences dégagées en la matière par la jurisprudence. Il est particulièrement utile à cet égard de relire les conclusions de Remy Schwarz sous l'arrêt de Section du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 « Commune de Villeneuve d'Ascq n° 129838 et celles de Laurent Touvet sous l'arrêt du 16 juin 1997 « Département de l'Oise » n° 170069.

34 Il est rappelé que l'intérêt local, qui interdit à une collectivité de se mêler des affaires d'autrui et protège à la fois ses propres finances et celles des autres collectivités, s'apprécie au regard de plusieurs conditions :

- 35 - l'intérêt doit être public et non privé ;
- 36 - l'intervention doit répondre aux besoins de la population de la collectivité ;
- 37 - la neutralité, qui exclut toute intervention dans un conflit social ou politique.

38 Dans ses conclusions, Laurent Touvet rappelle que, outre les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise des interventions extérieures au territoire d'une collectivité (par exemple en cas de coopération décentralisée), les seuls exemples où le juge accepte le financement d'actions extérieures sont ceux où existe un « lien privilégié » entre ladite action et la collectivité octroyant l'aide financière.

39 La REGION RHÔNE-ALPES connaît parfaitement ces conditions cumulatives qu'elle énumère en soutenant qu'elles sont toutes satisfaites.

40 La condition de neutralité ne pose pas de difficulté. L'existence d'intérêt public peut être admise sans grande difficulté : au-delà des intérêts privés de l'Association Diocésaine Algérienne, propriétaire de la basilique, l'objectif de préservation et de valorisation d'un patrimoine architectural et culturel remarquable relève de l'intérêt public.

41 En revanche, il est beaucoup moins évident d'admettre la satisfaction de la deuxième condition : s'agissant d'une action internationale elle n'est, par définition, pas de nature à répondre directement aux besoins de la population de la REGION RHÔNE-ALPES, mais la jurisprudence admet un intérêt moins direct.

42 La REGION RHÔNE-ALPES fait valoir que « la population locale participe activement à ce programme et aux problématiques auxquelles il est consacré, dans lesquelles de nombreux acteurs économiques et culturels rhônalpins s'impliquent depuis longtemps ».

43 Plus précisément, les éléments concrets concernent l'intervention d'entreprises régionales dans la réalisation des travaux de restauration de la basilique : la REGION RHÔNE-ALPES produit un document relatif aux vitraux de l'édifice, dont la restauration serait assurée par une entreprise de Saint-Just Saint-Rambert, ainsi que des factures émises postérieurement à la délibération litigieuse par un atelier de verrerie dont le siège est à Marseille. Le courrier établi par l'entreprise Girard date également de mars 2011. Ces interventions ne nous paraissent en outre pas suffisantes pour admettre les retombées économiques pour les acteurs rhônalpins.

44 Dans ces conclusions sur l'arrêt précité « Commune de Villeneuve d'Ascq » Rémy Schwartz semble faire prévaloir l'intérêt local affiché par la collectivité territoriale française concernée (le soutien aux étudiants polonais et roumain compte tenu de la situation économique et politique de leurs pays d'origine) sur tout autre intérêt qui pourrait exister (le développement des échanges universitaires entre les villes ou pays concernés).

45 Il nous semble qu'en l'espèce, seul l'intérêt lié à la préservation du patrimoine apparaissait à l'origine dans le projet de coopération de la REGION RHÔNE-ALPES, ce qui est d'ailleurs tout à fait compréhensible puisque la collectivité requérante se situait dans le cadre des actions rendues possibles par l'article L1115-1 du code général des collectivités territoriales, précisément même en l'absence d'intérêt local... La mention, dans le projet de convention, de l'entreprise de Saint-Just Saint-Rambert ne nous paraît pas avoir eu pour objet de démontrer que l'opération aurait des retombées économiques sur les entreprises régionales.

46

Par ailleurs, en se prévalant de ce qu'une déclaration d'intention de coopération dans les domaines économiques et de la formation a été signée entre elle et la Wilaya d'Annaba le 22 septembre 2003, la REGION RHÔNE-ALPES n'établit pas l'existence d'un lien particulier ou privilégié exigé par la jurisprudence (CE 16 juin 1997 n° 170069 « Département de l'Oise » précité et l'arrêt de votre Cour du 16 février 2010 n° 07LY02584 « Département du Rhône »). Ce lien privilégié n'est pas caractérisé par la présence en REGION RHÔNE-ALPES d'une importante population d'origine algérienne, plus précisément de l'est de l'Algérie et notamment de la région d'Annaba.

47

Dans ces conditions, nous vous proposons également de confirmer sur ce dernier point l'appréciation des premiers juges s'agissant de la légalité de la délibération des 21 et 22 octobre 2010 et...

48

Par ces motifs, nous concluons au rejet des quatre requêtes de la REGION RHÔNE-ALPES.

Note universitaire

L'illégalité du financement public d'un édifice cultuel à l'étranger

Maëlle Comte

Docteure en droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6053](https://doi.org/10.35562/alyoda.6053)

¹ Une collectivité territoriale ne peut conclure une convention de coopération décentralisée qu'avec une autorité locale étrangère. Une association de droit privé ne peut être regardée comme telle. Par ailleurs, la restauration d'un édifice cultuel situé à l'étranger ne présente pas d'intérêt public local pour la collectivité française.

² Depuis la [loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements](#), les collectivités territoriales peuvent s'engager, par voie de conventions, dans des actions de coopération ou d'aide au développement avec des autorités locales étrangères. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, les collectivités ne pouvaient mettre en œuvre des coopérations décentralisées à l'international que si le projet revêtait un intérêt public local et si il ne s'immisçait pas dans un conflit de nature politique ([CE, 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Commune de Saint-Ouen et Commune de Romainville, n° 93331, Rec. CE, p. 209](#)). De fait, les engagements internationaux des collectivités territoriales françaises étaient très limités. Désormais, [l'article L. 1115-1 du CGCT](#) autorise ce type de projet, sans qu'il soit besoin de justifier d'un intérêt local.

³ C'est dans ce cadre que le conseil régional de la région Rhône-Alpes a approuvé une convention de financement pour la restauration de la [Basilique Saint-Augustin d'Hippone](#) à Annaba en Algérie. Une association laïque de la Région ainsi que plusieurs contribuables locaux ont saisi le Tribunal administratif de Lyon d'un recours tendant à l'annulation des délibérations du conseil régional. Par son jugement du 5 avril 2012 ([TA Lyon, 5 avril 2012, Asso. Libre Pensée et d'action sociale du Rhône, n° 1007858](#)), le tribunal a annulé lesdites délibérations au motif qu'elles ne répondaient pas aux exigences posées par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) en matière de coopération décentralisée. Saisie en appel par la région Rhône-Alpes, la Cour administrative d'appel de Lyon a suivi le même raisonnement.

⁴ Pour que la collectivité territoriale puisse s'engager sur le plan international, plusieurs conditions doivent être remplies. Le projet doit nécessairement correspondre à une action de coopération ou une aide au développement ; dans certains cas justifiés par l'urgence, il pourra s'agir d'une action humanitaire. En outre, la collectivité doit signer une convention avec son partenaire qui ne peut être qu'une « autorité locale étrangère ». C'est cette notion d'autorité locale étrangère au sens de l'article L. 1115-1 du CGCT qui a suscité le contentieux en l'espèce. Le juge administratif a donc dû statuer sur cette question pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2007.

⁵ En effet, la ville de Saint-Etienne et la région Rhône-Alpes avaient conclu une convention avec l'association diocésaine d'Algérie pour la restauration d'un édifice cultuel situé en Algérie. L'association diocésaine, propriétaire de la Basilique, est une personne morale de droit privé et ne peut donc pas être assimilée à une autorité locale étrangère. Pour apprécier si les deux collectivités françaises s'étaient tout de même engagées avec une telle autorité locale étrangère, la Cour administrative d'appel a recherché la présence d'autres partenaires. Or, si la wilaya (division administrative algérienne) d'Annaba est partie à la convention, ce n'est qu'à titre accessoire. L'association diocésaine d'Algérie joue en effet un rôle prépondérant dans le projet (choix des prestataires, gestion des dépenses, ...), ce qui fait de cette dernière une des parties principales à la convention signée. Ainsi, la convention ne peut avoir été conclue sur le fondement de l'article L. 1115-1 du CGCT.

⁶ Pour autant, le projet financé par les deux collectivités pouvait être légal s'il répondait d'un intérêt public local, et ce en vertu de la clause générale de compétences des collectivités territoriales visée par l'article L. 1111-2 du CGCT. La notion d'intérêt local peut être définie négativement : il s'agit des actions qui ne relèvent pas de l'intérêt purement privé (CE, 17 octobre 1980, B., Rec. CE, t., p. 625) . Plus précisément, le juge refuse de considérer qu'il y a intérêt local lorsque la collectivité empiète sur le champ de compétences de l'Etat (CE, 1^{er} avril 1996, Département de la Loire, n° 141958, Rec. CE, p. 110) ou d'une autre collectivité (CE, 27 octobre 2008, Département de la Haute-Corse, n° 292396) . De plus, une collectivité territoriale peut intervenir si son action vise à satisfaire un besoin de la population (CE, 2 août 1912, F., Rec. CEp. 918) .

⁷ En l'espèce, la restauration de la basilique située en Algérie semble très éloignée de considérations locales. Le lien direct entre le projet et les besoins de la population de la Région Rhône-Alpes est plus que ténu. Il est en effet assez difficile d'admettre que des travaux réalisés à l'étranger puissent avoir un impact direct pour la région, que ce soit sur le plan économique ou sur le plan culturel. La Cour

administrative d'appel de Lyon a donc logiquement confirmé le jugement de première instance en refusant de reconnaître la présence d'un intérêt régional au projet.

8

Il est intéressant de noter que l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon, comme le jugement du Tribunal administratif de Lyon, ne se situent pas sur le terrain de la loi du 9 décembre 1905 portant séparation des Eglises et de l'Etat. En effet, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 interdit tout financement public direct ou indirect aux cultes, cette règle d'abstention financière constituant le prolongement de la règle de non-reconnaissance des cultes. Si l'article 19 de la loi de Séparation prévoit la possibilité pour les personnes publiques de subventionner les « *réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques* », cette dérogation ne vise nécessairement que les édifices cultuels situés sur le territoire français. Toutefois, le juge administratif admet que des projets en rapport avec le culte puissent être financés par des collectivités publiques s'il existe un intérêt public local (intérêt culturel ou touristique par exemple), et s'il est garanti que la subvention sera uniquement destinée au financement du projet (CE, 19 juil. 2011, Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M., n° 308817) . Le Conseil d'Etat a récemment limité les projets éligibles aux subventions publiques, et sont désormais exclus du dispositif les projets dont l'origine première est culturelle (CE, 15 février 2013, Association Grande Confrérie de Saint Martial et autres, n° 347049 et 347050) .

9

En tout état de cause, si la juridiction d'appel avait statué à l'aune de la neutralité religieuse, l'absence d'intérêt régional au projet de restauration de la basilique l'aurait nécessairement conduit à conclure à l'illégalité du financement octroyé. Ainsi, aucun fondement juridique ne permettait de rendre l'intervention financière de la Région Rhône-Alpes légale.