



HAL
open science

L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer

Didier Blanc, Faneva Tsiadino Rakotondrahaso

► **To cite this version:**

Didier Blanc, Faneva Tsiadino Rakotondrahaso. L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer. Hélène Pongérard-Payet. L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mer, L'Harmattan, pp.211-225, 2018, 978-2-343-15525-8. hal-02493053

HAL Id: hal-02493053

<https://hal.science/hal-02493053v1>

Submitted on 31 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'action extérieure des collectivités d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? in H. Pongérard-Payet (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mer*, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE, 2018, pp. 211-225.

Didier BLANC¹

Professeur de droit public
Centre de Recherche Juridique (EA 14)
Université de La Réunion

Faneva Tsiadino RAKOTONDRAHASO²

Maître de conférences en droit public
Centre de Recherche Juridique (EA 14)
Université de La Réunion

Unies au droit commun par la loi de départementalisation du 19 mars 1946³ et par l'article 73 de la Constitution⁴, la Guyane⁵, la Martinique⁶, La Réunion et Mayotte depuis le 31 mars 2011⁷ forment un ensemble de collectivités ultramarines dont le régime juridique oscille constamment entre unité et adaptation. Inscrites dans le vaste mouvement de décentralisation depuis 1982, elles sont dans une situation particulière dès lors que dix ans après la loi leur permet au nom d'une « coopération décentralisée »⁸ des « relations que nouent les collectivités locales françaises (ou leur groupement) avec les collectivités locales étrangères (ou leur

¹ Auteur de l'introduction et de la seconde partie.

² Auteur de la première partie.

³ Olivier Dupéré, « Les sources juridiques de la départementalisation ultra-marine », Fondation Varenne, Coll. Kultura, 2017.

⁴ F. Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 35, p. 25 et s.

⁵ La transformation du département d'outre-mer et de la région d'outre-mer en collectivité territoriale de Guyane n'affecte en rien son appartenance au régime de l'article 73 C. Son régime relève principalement des art. L. 7111-1 CGCT à 71-123-1 CGCT au sens de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, JORF n° 173, 28 juillet 2011, p. 12821. Si bien que la Guyane ne partage plus pour l'essentiel les bases juridiques applicables à la Guadeloupe et à La Réunion qu'elles avaient en commun au titre de la loi de départementalisation du 19 mars 1946.

⁶ Il en va de même pour la Martinique dont le régime relève principalement des art. L. 7211-1 CGCT à 72-112-1 suivant cette même loi n°2011-884.

⁷ Art. 63 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, JORF n°180, 6 août 2009, p. 13095.

⁸ V. M.-J. Tulard, *La coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, coll. Politiques locales, 2006.

groupement) »⁹, suivant un modèle éloigné des jumelages unissant des communes au nom initialement d'une réconciliation franco-allemande.

Une situation géographique caractérisée par l'éloignement de la métropole, teintée le plus souvent d'insularité et de proximité avec des pays tiers tout aussi lointains désigne ces collectivités territoriales comme l'avant-garde d'une « diplomatie infra-étatique » en cours de construction¹⁰, au point qu'il est possible de voir en elles un « laboratoire institutionnel »¹¹. Pourtant, la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)¹² ne leur réserve aucune disposition propre dans la « coopération décentralisée »¹³ qu'elle permet. Si bien que comme le souligne le Professeur Gohin : « le dispositif de la coopération décentralisée n'est absolument pas adapté aux départements d'outre-mer »¹⁴. À cet égard la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM)¹⁵, prend la forme d'un repentir législatif. Retenant le modèle « des TOM mâtiné de POM »¹⁶ le législateur dépasse le cadre de relations extérieures décentralisées, en ouvrant aux collectivités ultramarines un espace de relations internationales, dirigées vers des États étrangers au nom de leur insertion dans leur environnement régional¹⁷.

Les possibilités offertes par la LOOM entrent en résonance avec la prise en compte des spécificités ultramarines par l'Union européenne, débouchant sur la reconnaissance du statut de régions ultrapériphériques par le traité d'Amsterdam révisant les traités existants¹⁸. Sans qu'il faille y voir nécessairement une intention, il est troublant de relever une certaine contemporanéité entre les évolutions du cadre législatif de la coopération régionale et celles du cadre programmatique de la coopération territoriale européenne (CTE). En tout état de cause, l'insertion des collectivités d'outre-mer au titre de la CTE dans leur environnement régional se trouve facilitée par l'orientation prise par le

⁹ F. Brial, *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'Outre-mer français*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 47-49.

¹⁰ P.-Y. Chicot, « Le droit français de l'action internationale locale : une analyse prospective », *La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités territoriales*, 22 Juillet 2013, n° 30, 2220, p. 30.

¹¹ A. Jacquemet-Gauché, La coopération régionale en outre-mer, *AJDA*, 11 avril 2011, n°13, p. 722.

¹² Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF* n° 33, 8 février 1992, p. 2064.

¹³ Sur la genèse de l'expression et ses contours, v. F. Brial, *Décentralisation territoriale et coopération internationale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 48-49.

¹⁴ O. Gohin, « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *AJDA*, 2001, n° 5, p. 438.

¹⁵ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JORF* n°289, 14 décembre 2000, p. 19760.

¹⁶ V. Goesel-Le Bihan, « Les relations internationales : le dispositif juridique », in M. Elfort, J.-Y. Faberon *et alii.* (dir.), *La Loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Quelles singularités dans la France et l'Europe ?* PUAM, 2001, p. 529.

¹⁷ Pour une étude de la zone Caraïbe-Guyane, v. P.-Y. Chicot, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, Paris, L'Harmattan, 2005.

¹⁸ Art. 299 § 2 CE, devenu 349 TFUE. V. L. Sermet, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, 2002, n° 6, chron. 7

législateur depuis plus de 20 ans en faveur de cette dimension extérieure de la décentralisation. Parallèlement, les préoccupations croissantes de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale s'agissant de la CTE constituent un aiguillon pour les Etats membres. De sorte que les deux mouvements, interne et européen, se nourrissent mutuellement. Ce phénomène s'observe particulièrement s'agissant des collectivités d'outre-mer, dont le positionnement géographique rend plus aiguë la nécessité d'une coopération suivant des instruments juridiques adaptés.

Ainsi, le droit de l'outre-mer constitue un jalon sur la voie allant de la coopération décentralisée à la reconnaissance d'une « action extérieure des collectivités territoriales » suivant les termes de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale¹⁹. Les possibilités offertes par la loi témoignent d'un changement de paradigme en même temps qu'elles en nourrissent le cadre conceptuel, qui plus qu'une diplomatie des territoires, est celui d'une « diplomatie démultipliée »²⁰. La formule rend « compte de la complémentarité de l'action de l'État et de ses partenaires territoriaux, autant pour l'attractivité que sur les théâtres extérieurs de l'influence, de la solidarité et du rayonnement » de la France²¹.

La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional²² reprend autant qu'elle prolonge cette aspiration en confortant la reconnaissance d'une diplomatie ultramarine ancrée dans la République. À cet égard, comme son intitulé l'indique il ne s'agit pas d'une loi faite exclusivement pour l'outre-mer, certaines de ces dispositions valent pour l'ensemble des collectivités territoriales²³. Dans le cadre de cette contribution l'accent est mis sur l'action

¹⁹ Article 14 : « I.- (...) 1° L'intitulé du chapitre V du titre unique du livre I^{er} est ainsi rédigé : « Action extérieure des collectivités territoriales ». Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, JORF n° 156, 8 juillet 2014, p. 11242.

²⁰ V. *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international-Commission nationale de la coopération décentralisée, La documentation française, 2016, p. 35. Ce livre blanc a été adopté le 23 novembre 2016.

²¹ *Idem*, p. 87.

²² Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, JORF n° 283, 6 décembre 2016, texte 1.

²³ En particulier les dérogations apportées à l'interdiction pour les collectivités et leurs groupements de conclure une convention avec un Etat étranger au sens de la loi MAPTAM (art. L. 1115-1 CGCT) sont ainsi étendues : « aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat lorsqu'elles entrent dans l'un des cas suivants : « 1° La convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ; « 2° La convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ; « 3° La convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'Etat ».

extérieure des collectivités d'outre-mer suivant des dispositions qui leur sont propres. Sans fermer la voie à toute évolution s'agissant de la coopération internationale des collectivités d'outre-mer la loi du 5 décembre 2016 marque un point culminant dans le mouvement engagé depuis 1992, et relayé en 2000 pour l'outre-mer.

Ce mouvement a ceci de paradoxal qu'il est entamé par la négation de la spécificité ultramarine en matière de coopération régionale et qu'il connaît son acmé par une loi mêlant identité et adaptation. Si bien que pour banal qu'il soit, s'impose le double constat de la naissance tardive de la coopération régionale des outremer (I) et de sa montée en puissance au point qu'elles assurent la conduite d'une action extérieure conçue par elles et pour elles (II).

I. La naissance tardive de la coopération régionale des outremer

De 1982 à 2000, l'altérité innée de l'outre-mer est niée. En effet, à deux exceptions près, les collectivités d'outre-mer sont soumises au même régime que les collectivités locales de droit commun en vertu du principe d'identité législative (A). Cette altérité est prise en compte par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (dite LOOM)²⁴. Une telle manifestation tardive d'une adaptation législative généralisée fissure le cadre même de la coopération décentralisée (B).

A. La négation initiale de l'altérité

Dès 1984, La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française avaient été investis de compétences conséquentes en matière de coopération régionale décentralisée. Les articles 38 des lois n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française²⁵ et n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances²⁶ permettaient au président du gouvernement du territoire de « proposer au Gouvernement de la République l'ouverture de négociations tendant à la conclusion d'accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires de la région du Pacifique dans les domaines économique, scientifique, technique et culturel intéressant le territoire ». Au demeurant, les dispositions en question prévoyaient que ledit président soit associé et participe aux négociations en question. Il représentait également le Gouvernement de la République au sein d'organismes

²⁴Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JORF n°289,14 décembre 2000, p. 19760.

²⁵ Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, JORF du 7 septembre 1984, p. 2831.

²⁶ Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et Dépendances, JORF du 7 septembre 1984, p. 2840.

régionaux du Pacifique. À l'écart de cette prise en compte adapté, les autres collectivités d'outre-mer ont bénéficié tardivement et progressivement de dispositions spécifiques dans le cadre de la coopération décentralisée.

Dans un premier temps, la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion leur attribuait un rôle purement consultatif. Les conseils régionaux de ces territoires pouvaient être saisis pour avis de « tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les Etats »²⁷ des zones concernées. Au titre de l'article 13 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, l'avis consultatif avait acquis une portée obligatoire pour les projets d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée²⁸.

En dépit des limites quant à sa portée, la compétence des territoires ultramarins « était néanmoins plus significative que la compétence de droit commun des régions en matière de coopération transfrontalière avec des collectivités locales étrangères »²⁹. Qui plus est, dès le milieu des années 1980, la possibilité d'approfondir les relations entre les départements et territoires d'outre-mer et leur environnement régional (les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, pays dits ACP) avait fait l'objet d'une réflexion à la demande officielle des autorités gouvernementales³⁰ et participait d'un contexte favorable à l'émergence de la coopération décentralisée³¹. À cet égard, la mise en œuvre du cadre législatif, établi en 1982, avait été éclairée par la circulaire du Premier ministre 12 mai 1987 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer³². Ladite circulaire associait les collectivités concernées aux négociations³³, préfigurant ainsi le droit à venir.

²⁷ Article 9 de la loi n°82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JORF du 1 janvier 1983, p. 13.

²⁸ Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, JORF du 3 août 1984, p. 2559.

²⁹ J.-Y. Faberon, Jacques Ziller, *Droit des collectivités d'Outre-mer*, LGDJ, 2007, p. 107.

³⁰ En ce sens, le rapport remis par le député Victor Sablé au Premier ministre intitulé : *La politique de coopération régionale entre les DOM-TOM et les Etats ACP*, La documentation française, 1987.

³¹ M.-J. Tulard, *La coopération décentralisée*, LGDJ, coll. Politiques locales, 2006.

³² Circulaire du 12 mai 1987 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer, JORF du 16 mai 1987, p. 5393.

³³ F. Brial, *Décentralisation territoriale et coopération internationale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 94-95

Toutefois, l'Etat demeurait l'acteur de la coopération régionale, en sa qualité d'interlocuteur unique et exclusif des Etats de la mer Caraïbe, voisins de la Guyane ou de l'océan Indien³⁴.

La loi dite ATR du 6 février 1992 offrait la faculté aux collectivités territoriales et à leurs groupements de 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 France³⁵. Cette coopération de « bas niveau »³⁶ s'appliquait en outre-mer en raison de l'identité législative, mais il s'agissait d'une fausse égalité dans la mesure où ses particularités étaient ignorées. Qui plus est, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire interdisait à toute collectivité ou groupement de conclure un accord avec un Etat tiers³⁷.

En définitive, les cas polynésien et néo-calédonien mis à part, la coopération régionale des outre-mer demeurait du ressort exclusif de l'Etat avant les articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 (LOOM)³⁸.

B. La prise en compte salutaire de l'altérité

La LOOM du 13 décembre 2000 consacrait son titre V à « l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional »³⁹. Plus précisément, ce titre permettait d'associer les présidents de conseils généraux⁴⁰ et de conseils régionaux⁴¹ de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion à la procédure de conclusion d'un engagement international.

« Avant l'adoption de cette loi, le dispositif législatif applicable à l'action extérieure des DOM n'était guère favorable au développement de la coopération régionale »⁴². Désormais, cette

³⁴ E. Martinez, *Le département français de la Réunion et la coopération internationale dans l'océan Indien*, L'Harmattan, 1988.

³⁵ Article 131-I de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n° 33 du 8 février 1992, p. 2064. V. C. Autexier, « De la coopération décentralisée », *RFDA*, 1993, p. 411.

³⁶ V. Goesel – Le Bihan, « Les relations internationales : Le dispositif juridique », in M. Elfort, J.-Y. Faberon et alii. (dir.), *La Loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, 2001, p. 528.

³⁷ « Art. 133-2 : Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger ». Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JORF n° 31 du 5 février 1995, p. 1973. V. B. Dolez, « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *RFDA*, 1995, p. 936.

³⁸ Pour une vue de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, v. A. Jacquemet-Gauché, « La coopération régionale en outre-mer », *AJDA*, 2011, p. 722.

³⁹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, JORF du 14 décembre 2000, p. 19760.

⁴⁰ Article 42.

⁴¹ Article 43.

⁴² V. Goesel – Le Bihan, « Les relations internationales : Le dispositif juridique », *Ibid.*, p. 527.

intervention du législateur place les collectivités ultramarines dans une situation de véritable égalité dans la mesure où prenant en considération leurs spécificités, la palette de leur action internationale à destination d'Etats, de territoires étrangers ou d'organisation régionale se trouve considérablement enrichie. Suivant un schéma inspiré de ce qui existait déjà en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, la loi procède à la triple reconnaissance d'un pouvoir d'initiative, de négociation et de signature assorti d'un pouvoir de représentation. Cette promotion législative se fait dans le respect de la Constitution suivant l'analyse du Conseil constitutionnel⁴³.

Tout d'abord, l'assemblée départementale ou régionale peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les Etats de la Caraïbe, les Etats voisins de la Guyane et les Etats de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies⁴⁴.

Ensuite, cette initiative de l'initiative se double d'une capacité de représentation variable dans son étendue. Plus précisément, les chefs de l'exécutif départemental ou régional peuvent être chargés « par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux »⁴⁵ alors que seul les seconds peuvent, après accord de l'Etat « être membres associés des organismes régionaux (...) ou observateurs auprès de ceux-ci »⁴⁶. En relation avec cette représentation, les « conseils régionaux (...) peuvent saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes »⁴⁷.

Enfin, les présidents des deux assemblées peuvent recevoir une habilitation expresse des autorités de l'Etat dans ses domaines de compétence afin de négocier et signer des accords avec

⁴³ Cons. Const., n° 2000-435 DC, 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, JORF du 14 décembre 2000, p. 19830, Rec. p. 164. V. M. Elfort, J.-Y. Faberon et alii. (dir.), *La Loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, 2001 ; D. Custos, « Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer », *AJDA*, 2001, p. 731-735 ; F. Lemaire, « Le Conseil constitutionnel et l'avenir institutionnel des départements d'outre-mer », *RFDA*, 2002, p. 361-371 ; F. Luchaire, « L'avenir des départements d'outre-mer devant le conseil constitutionnel-commentaire de la décision du 7 décembre 2000 », *RDP*, 2001, p. 247-265.

⁴⁴ Art. L. 3441-2, CGCT.

⁴⁵ Sur ce fondement, le président du conseil régional de La Réunion avait présidé la délégation française de la COI. Dans le même esprit, la délégation française à la COMESA a pu être menée par un membre de l'exécutif régional, la France ayant la qualité d'observateur auprès de cette organisation.

⁴⁶ K. Galy, « L'Union européenne et l'action extérieure des régions ultrapériphériques françaises de la Caraïbe », *RUE*, 2017, n° 609, pp. 355-356.

⁴⁷ *Idem*.

un ou plusieurs Etats ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies⁴⁸. Selon le Conseil constitutionnel, « lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l'Etat et au nom de la République française »⁴⁹. Par ailleurs, dans le champ des compétences territoriales, les assemblées étaient en droit de demander, par délibération, aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux. En cas d'autorisation, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation.

Une fois les négociations achevées, l'acceptation du projet d'accord est conditionnée à la délibération du conseil général. Le cas échéant, sous réserve du respect des engagements internationaux, les autorités de la République peuvent donner pouvoir au président du conseil général aux fins de signature de l'accord⁵⁰. Dans l'hypothèse où les compétences de l'Etat et territoriales sont mêlées dans les accords internationaux, les autorités de l'Etat disposent d'une compétence de principe, n'excluant pas la participation, à leur demande, de l'exécutif local à la négociation – non à la signature⁵¹ - de ces accords sein de la délégation française⁵². L'essentiel est que les présidents des assemblées concernées peuvent recevoir une habilitation pour négocier et signer un accord relevant de la compétence de l'Etat.

Ainsi, en permettant un contact direct entre les collectivités décentralisées et des pays tiers, la LOOM du 13 décembre 2000 initie une prise en compte effective du contexte régional de l'outre-mer. Le voisinage de ces territoires ultramarins se compose d'États de petite taille et ou centralisé dans lesquels ils n'existent pas de collectivités territoriales et donc d'interlocuteurs autres que les autorités nationales. Cette adaptation législative érige les collectivités d'outre-mer

⁴⁸ Art. L. 3441-3 et art. L. 4433-4-2 CGCT.

⁴⁹ Cons. Const., n° 2000-435 DC, 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, JORF du 14 décembre 2000, p. 19830, considérant n° 18.

⁵⁰ Art. L. 3441-4 et art. L. 4433-4-3 CGCT.

⁵¹ pas de mixité de l'accord impliquant une double signature 27. Considérant qu'en prévoyant que les présidents des conseils généraux des départements et des conseils régionaux d'outre-mer participeraient à leur demande à la signature d'accords signés directement par les autorités de la République, le législateur a méconnu les exigences constitutionnelles ; qu'en effet, la signature des accords visés aux articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 est une attribution propre des autorités compétentes de la République, à laquelle les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées ne sauraient prendre part à leur seule initiative

⁵² Art. L. 3441-5 et art. L. 4433-4-4 CGCT.

à l'avant-garde de la coopération régionale en leur permettant de dépasser le cadre de la coopération décentralisée. La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional⁵³ conforte cette reconnaissance de la spécificité ultramarine dans un domaine où elle trouve particulièrement à s'exprimer.

II. La conduite de l'action extérieure des collectivités d'outre-mer pour l'outre-mer par l'outre-mer

À la charnière des années 2010, il est permis d'observer un regain s'agissant de l'insertion des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, à la fois en raison d'une sensibilité nouvelle quant à leur situation et de réflexions portant sur la place générale accordée à l'action extérieure locale. Ces réflexions préparent et participent à l'éclosion de la loi du 5 décembre 2016, issue d'une proposition de loi⁵⁴ adoptée à l'unanimité aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat⁵⁵.

A. L'impératif partagé de l'insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement régional

L'année 2009 constitue une année charnière pour le droit de l'outre-mer en raison d'initiatives émanant aussi bien du Législatif que de l'Exécutif. Le Sénat, chargé de la représentation des collectivités territoriales suivant l'article 24 de la Constitution relève « l'impérieuse nécessité d'une meilleure insertion régionale » dans la mesure où « les liens qui existent entre les départements français d'outre-mer et les pays ou territoires voisins restent assez limités »⁵⁶. Parallèlement, l'année 2009 est scandée par les Etats généraux de l'Outre-Mer, dont l'un des ateliers, parmi les huit qu'ils comptent, est consacré aux relations de voisinage des collectivités d'outre-mer⁵⁷. À la faveur du premier Conseil Interministériel de l'outre-mer issu de

⁵³ Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, JORF n° 283 du 6 décembre 2016.

⁵⁴ Proposition de loi n° 3023 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015.

⁵⁵ Ce qui a conduit Madame la Ministre des Outre-Mer à parler de « beau moment historique ». JORF, Sénat, 24 novembre 2016, séance du 23 novembre 2016, p. 18322.

⁵⁶ Rapport d'information n° 519 (2008-2009) de M. Doligé, fait au nom de la Mission commune d'information outre-mer, déposé le 7 juillet 2009, p. 248.

⁵⁷ Cet atelier aborde spécialement la question de La Réunion dans son environnement régional, un ouvrage s'appuyant en grande partie sur ses travaux a été publié : W. Bertile, G. Canabasy-Moutien *et alli.*, *L'insertion de La Réunion dans son environnement régional*, Océan Editions, 2010.

ses travaux, la Président de la République, N. Sarkozy, déclare le 6 novembre 2009 : « je voudrais que les relations renouvées entre la métropole et ses Outre-mer s'incarnent dans une nouvelle approche de notre politique étrangère régionale. Qui peut dénier aux collectivités locales une connaissance toute particulière de leur environnement régional direct ? »⁵⁸, et de conclure : « C'est pourquoi et je mesure mes mots, je souhaite donner la possibilité aux collectivités régionales de participer aux négociations internationales qui les concernent, et même de représenter la France, sous mandat, dans les organismes de coopération régionale de leur zone géographique ». Aussi, une partie significative des 137 mesures adoptées vise-t-elle à améliorer la coopération régionale en Outre-mer. La traduction législative de cette volonté est modeste, la loi du 27 juillet 2011 permet la désignation d'agents publics chargés de représenter au sein des missions diplomatiques de la France les régions d'outre-mer de la Guadeloupe et de La Réunion⁵⁹, ainsi que la Guyane et de la Martinique⁶⁰ ; il va de soi que ces « représentations »paradiplomatiques» font partie des outils de promotion de la coopération régionale »⁶¹.

Ces faibles avancées législatives alimentent la nécessité d'un renforcement de l'action extérieure de l'outre-mer à l'orée d'une nouvelle législature comme en témoigne l'avis rendu en mai 2012 par le Conseil économique sociale et environnemental. À l'issue du vaste panorama dressé, de nombreuses propositions et recommandations sont formulées dont la refondation de « la gouvernance de la coopération régionale »⁶². A nouveau le Sénat s'intéresse à la coopération décentralisée à la fin de l'année 2012, mais suivant une approche étroite, car centrée sur centrée sur « l'action extérieure des collectivités territoriales dans le domaine de l'aide au développement vers les pays du Sud »⁶³.

Toute autre est l'ambition du rapport remis par M. André Laignel le 23 janvier 2013 au ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius. Intitulé « L'action extérieure des collectivités territoriales. Nouvelles approches, nouvelles ambitions » il représente une étape majeure dans l'approfondissement de la coopération régionale. À partir du constat suivant : « C'est donc aujourd'hui l'ensemble de la puissance publique – Etat et collectivités territoriales – qui incarne,

⁵⁸ <http://discours.vie-publique.fr/notices/097003205.html>

⁵⁹ Art. L. 4433-4-5-1 CGCT : « Les régions de Guadeloupe et de La Réunion peuvent, dans les conditions déterminées par une convention avec l'Etat, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France ».

⁶⁰ Respectivement art. L. 7153-10 CGCT et art. L. 7253-10 CGCT.

⁶¹ R. L. Budoc, *Les outre-mer et l'international. Quelle place dans le monde globalisé*, Paris, éditions Publisud, 2013, p. 35.

⁶² Avis du Conseil économique, social et environnemental, « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer », mai 2012, p. 92 et s. NOR : CESL1100009X.

⁶³ RI n°123, La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives, fait par M. Jean-Claude Peyronnet, déposé le 13 novembre 2012, p. 5.

chacun dans leur domaine de responsabilité et dans le respect du rôle de l'Etat, la diplomatie française aux yeux de nos partenaires étrangers »⁶⁴, le rapport Laignel porte une vision, qui loin d'opposer diplomatie nationale et territoriale fait de cette dernière un instrument supplémentaire d'une « diplomatie démultipliée ». Cette inflexion est de nature à jouer en faveur d'une projection diplomatique par les collectivités d'outre-mer. Toutefois, il est seulement proposé d'associer « plus directement les collectivités territoriales des outre-mer, de tous niveaux, à la définition et à la conduite des coopérations dans leur environnement régional, dans le cadre de nouvelles formules de contractualisation »⁶⁵. Il est vrai que l'apport essentiel du rapport Laignel n'est pas là, mais dans l'élargissement des hypothèses dans lesquelles les collectivités territoriales ou leur groupement peuvent conclure une convention avec un Etat étranger suivant les termes de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁶⁶.

Sur le terrain de la coopération décentralisée, la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 précitée autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à « conclure des conventions avec des autorités locales étrangères » en vue de « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire », et ce « dans le respect des engagements internationaux de la France »⁶⁷. De même, les communes et leurs groupements peuvent poursuivre ces objectifs « dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages »⁶⁸.

De nouveau, le principe d'identité législative fait bénéficier les collectivités d'outre-mer des avancées d'un chapelet de lois égrenant la capacité extérieure des collectivités. Sans compter que ce mouvement crée les conditions favorables à un approfondissement de la coopération régionale ultramarine. Il résulte de la rencontre entre deux aspirations précédentes : donner plus

⁶⁴ Rapport Laignel, p. 7.

⁶⁵ Proposition n°24, p. 58.

⁶⁶ Art. L. 1115-5 tel que modifié par l'art. 9 de loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 : « Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région ». JORF n°23, 28 janvier 2014, p. 1562.

⁶⁷ Art. 14 de la loi, art. L. 1115-1 CGCT. Est ainsi étendu le dispositif 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), JORF n°31, 6 février 2007, p. 2160.

⁶⁸ Art. 1115-2 suivant les termes de loi n°2014-773. Cette disposition s'inspire de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (dite loi Oudin-Santini), insérant l'art. L. 1115-1-1 CGCT, JORF n°34, 10 février 2005, p. 2202.

d'ampleur en général à l'action locale en matière internationale ; mieux insérer en particulier les territoires ultramarins dans leur environnement régional.

Dans un tout autre contexte, celui de l'intégration européenne, M. Serge Letchimy Député de la Martinique et président de son Conseil régional, remet au Premier ministre, M. Jean-Marc Ayrault, le 24 mai 2013 un rapport consacré aux régions ultrapériphériques⁶⁹, catégorie auxquelles appartiennent toutes les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 C. Au détour de ce rapport est réaffirmée la nécessité pour celles-ci de déterminer les modalités de leur coopération avec les pays voisins⁷⁰. Mais l'essentiel n'est pas là ; son auteur va jouer un rôle central dans l'élaboration de la loi du 5 décembre 2016, au point d'être parfois présentée comme la "loi Letchimy", qui par son intensité place l'outre-mer au-delà de l'égalité réelle en matière de coopération régionale.

B. Des collectivités ultramarines actrices de la coopération régionale dans un cadre élargi

L'idée présidant à l'adoption de la loi du 5 décembre 2016 tient dans la volonté de faire davantage des collectivités d'outre-mer les actrices de leur insertion régionale et satisfait ainsi une revendication ancienne. Deux volets en constituent la trame à titre principal : l'un qualitatif, l'autre quantitatif tandis qu'un renforcement des moyens complète le tout.

Le premier ouvre à la Guyane, à la Martinique et aux départements et régions de la Guadeloupe et de La Réunion la possibilité d'établir un programme-cadre de coopération régionale avec l'autorisation de l'Etat dans le champ de leurs compétences propres⁷¹. Il s'agit d'une innovation à usage interne dans la mesure où elle institutionnalise un dialogue entre les autorités de l'État et les élus ultramarins en matière de coopération régionale et œuvre ainsi à une meilleure cohérence de cette dernière⁷². Elle se fait suivant un schéma commun à l'ensemble des collectivités concernées dans leur domaine de compétences, suivant trois temps. Tout d'abord, le chef de l'exécutif local, « pour la durée de l'exercice de ses fonctions », élabore « un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements

⁶⁹ L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques.

⁷⁰ Proposition n°35, p. 52.

⁷¹ Il va de soi que la loi du 5 décembre 2016 ne s'applique pas aux accords internationaux intéressant les compétences de l'Etat et ceux les mêlant aux compétences locales suivant les termes de la LOOM, *supra*.

⁷² Comme le relève le rapport du CESE : « la liste des acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique régionale des Outre-mer est impressionnante », appelant ainsi à leur coordination. Rapport précité, pp. 94-95.

internationaux de la République, avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux ». Ensuite, il le soumet à l'assemblée délibérante locale (conseil départemental⁷³, conseil régional⁷⁴, assemblée de Guyane ou de Martinique⁷⁵) « qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République » de l'autoriser à *négoier* les accords prévus dans ce programme-cadre⁷⁶. Il va de soi que toute modification du programme-cadre est de nouveau soumise à délibération tandis qu'elles sont approuvées par les autorités de l'Etat « dans les mêmes conditions que la procédure initiale ». Enfin, à « l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération » de l'assemblée locale « pour acceptation ». De leur côté, les autorités de l'Etat « peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil départemental aux fins de signature de l'accord »⁷⁷. Si le double mouvement opéré entre les assemblées locales et les autorités de l'Etat alourdit le processus de négociation et de signature d'accords internationaux, il permet à la fois d'associer les premières et préserver la personnalité internationale du second dans le cadre de la Constitution ; c'est le prix à payer pour la détermination par les collectivités d'outre-mer d'« une véritable stratégie de coopération régionale globale »⁷⁸.

Le second quantitatif donne une définition élargie du cadre géographique dans lequel peut se déployer la coopération régionale en outre-mer. Jusqu'alors par exemple pour La Réunion et Mayotte la référence dans la loi aux Etats et territoires situés « dans la zone de l'océan Indien »⁷⁹, autorisait des conventions avec les Etats du proche voisinage (Maurice, Seychelles, Comores, Madagascar), mais excluait les États d'Afrique australe (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, etc.), d'Asie (Chine, Inde,) ou de l'Océanie (Australie). Cette restriction géographique est levée par le chapitre II de la loi intitulé « Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer » qui mentionne « les Etats ou territoires des continents voisins de l'océan Indien ». Une même définition extensive vaut pour le voisinage de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Guyane avec la notion d'« Etats ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe ».

⁷³ Art. L. 3441-4-1 CGCT.

⁷⁴ Art. L. 4433-4-3-2 CGCT.

⁷⁵ Respectivement art. L. 7153-4-1 CGCT et art. L. 7253-4-1 CGCT.

⁷⁶ Nous soulignons. « Lorsque cette autorisation est expressément accordée », le chef de l'exécutif local peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre, il en informe les autorités de l'Etat qui, à leur demande, sont représentées à la négociation. V. Art. L. 3441-4-1 CGCT (départements d'outre-mer) ; art. L. 4433-4-3-2 CGCT (régions d'outre-mer) ; art. L. 7153-4-1 CGCT (Guyane) ; art. L. 7253-4-1 CGCT (Martinique).

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ RI précité n°3581, p. 26.

⁷⁹ Art. L. 3441-3 CGCT et art. L. 4433-4-3 CGCT.

Enfin, la loi s'attache en complément à renforcer les ressources humaines mises au service de la coopération régionale par les collectivités ultramarines concernées. Si depuis 2011, les régions de Guadeloupe et de La Réunion ainsi la Guyane, la Martinique, peuvent « dans les conditions déterminées par une convention avec l'Etat, désigner des agents publics (...) chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France »⁸⁰, ceux-ci ne bénéficiaient d'aucun statut particulier. Aussi, en vue d'une égalité réelle, le législateur a-t-il prévu que ces régions et collectivités offrent à leurs agents publics « un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions »⁸¹. Ce régime s'applique également à la collectivité départementale de Mayotte : ces agents peuvent la représenter au sein de la diplomatie française en bénéficiant de ces mêmes avantages⁸².

Au-delà de ces aspects matériels, les « représentants diplomatiques ultramarins »⁸³, par cette qualité même « peuvent être présentés aux autorités de l'Etat accréditaire aux fins d'obtention des privilèges et immunités » identiques à ceux reconnus au personnel diplomatique français. Suivant les dispositions de la loi, des précisions doivent être apportées par le pouvoir réglementaire ; il s'en est acquitté par le décret n° 2017-1060 du 10 mai 2017 relatif aux agents publics chargés de la représentation de certaines collectivités territoriales d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France⁸⁴.

Au total, et sans l'ombre d'un doute, la loi du 5 décembre 2016 constitue une pleine adaptation législative de l'action extérieure des collectivités d'outre-mer. Par son intensité, elle incarne sans doute le point le plus avancé possible vers une diplomatie ultramarine en l'état du cadre normatif suprême. À n'en pas douter, évoluant parfois à contretemps de la décentralisation, mais jamais à rebours, le nouvel horizon juridique de la coopération régionale en outre-mer qui se dessine, est à la manière de 2003, celui d'une révision de la Constitution dont l'encre est déjà prête⁸⁵.

⁸⁰ Respectivement art. L. 4433-4-5-1 CGCT, art. 7153-10 CGCT et art. L. 7253-10 CGCT.

⁸¹ Art. L. 4433-4-5-1 CGCT (Guadeloupe, La Réunion) ; art. L. 7153-10 CGCT (Guyane) ; art. L. 7253-10 CGCT (Martinique).

⁸² Art. L. 4433-4-5-3 CGCT, le Département de Mayotte peut, « dans les conditions déterminées par une convention avec l'Etat, désigner des agents publics chargés de le représenter au sein des missions diplomatiques de la France ». Il peut également « instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions européennes ».

⁸³ RI précité n°3581, p. 66.

⁸⁴ JORF n°110, 11 mai 2017, texte n° 247.

⁸⁵ Alors que le débat parlementaire était avancé, M. Jean-Jacques Vlody a remis le 13 octobre 2016 à Mme la Ministre des Outre-Mer un rapport intitulé : *Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional. L'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique*. Sa proposition la plus significative sur un plan juridique vise la reconnaissance d'« une personnalité internationale aux régions ultrapériphériques », p. 37.

⁸⁵ V. art. L. 3441-3 CGCT et art. L. 4433-4-2 CGCT.

