UNIVERSITE D'ARTOIS
FACULTE DE DROIT ALEXIS DE TOCQUEVILLE DE DOUAI

LA COOPERATION REGIONALE DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS D'OUTRE-MER

Thèse
Pour le Doctorat en Droit Public
présentée et soutenue publiquement le 5 juin 2009 par

Hélène DETREZ-CAMBRAI

Sous la direction de Monsieur Jean-Paul CARTON
Doyen honoraire de la Faculté de Droit Alexis de Tocqueville de Douai

MEMBRES DU JURY

Monsieur Yves LUCHAIRE
Professeur de Droit Public à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Lille

Monsieur Bernard DOLEZ
Professeur de Droit Public à l'Université de Paris XIII – Villetaneuse

Madame Valérie LE BIHAN
Professeur de Droit Public à l'Université de Lyon II

Monsieur Henri OBERDORFF
Professeur de Droit Public à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble

Monsieur Bertrand BEAUVICHE
Administrateur civil
Chef du bureau des collectivités locales au Ministère de l'Outre-Mer

UNIVERSITE D'ARTOIS
FACULTE DE DROIT ALEXIS DE TOCQUEVILLE DE DOUAI

LA COOPERATION REGIONALE DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS D'OUTRE-MER

Thèse
Pour le Doctorat en Droit Public
présentée et soutenue publiquement le 5 juin 2009 par

Hélène DETREZ-CAMBRAI

Sous la direction de Monsieur Jean-Paul CARTON
Doyen honoraire de la Faculté de Droit Alexis de Tocqueville de Douai

MEMBRES DU JURY

Monsieur Yves LUCHAIRE
Professeur de Droit Public à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Lille

Monsieur Bernard DOLEZ
Professeur de Droit Public à l'Université de Paris XIII – Villetaneuse

Madame Valérie LE BIHAN
Professeur de Droit Public à l'Université de Lyon II

Monsieur Henri OBERDORFF
Professeur de Droit Public à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble

Monsieur Bertrand BEAUVICHE
Administrateur civil
Chef du bureau des collectivités locales au Ministère de l'Outre-Mer

La faculté de droit Alexis de Tocqueville de Douai n’entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la présente thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je tiens à exprimer toute ma gratitude et ma reconnaissance à Monsieur Jean-Paul Carton pour la qualité de sa direction.

Merci à ceux qui de très près ont apporté soutien et investissement.

SOMMAIRE

Introduction

Première partie : L'environnement juridique de la coopération régionale

Titre 1 : La déconcentration de l'action internationale régionale de l'Etat

Chapitre 1 : Les compétences des DROM en matière internationale

Section 1 : Les DROM dans l'activité interétatique

Section 2 : Les éléments juridiques de la coopération régionale déconcentrée

Chapitre 2 : Le cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée

Section 1 : Les données de l'association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat

Section 2 : L'assouplissement réalisé

Titre 2 : L'action régionale décentralisée des DROM

Chapitre 1 : Le droit de la coopération régionale décentralisée

Section 1 : L'identification des règles juridiques

Section 2 : Les structures institutionnelles de la coopération régionale décentralisée

Chapitre 2 : La légalité des conventions de coopération régionale décentralisée

Section 1 : L'instrument conventionnel de coopération

Section 2 : Une base juridique redéfinie

Seconde partie : La production juridique de la coopération régionale

Titre 1 : Le contenu des accords de coopération régionale

Chapitre 1 : Les relations entre les autorités locales ultramarines françaises et les Etats, territoires ou organismes régionaux

Section 1 : La nature juridique des accords de coopération régionale déconcentrée
Section 2 : Un droit différencié pour l'autorité locale ultramarine française

Chapitre 2 : Les relations entre les autorités locales françaises et les autorités locales étrangères

Section 1 : La nature juridique des conventions de coopération régionale décentralisée
Section 2 : La variabilité du droit de la coopération décentralisée

Titre 2 : Le droit applicable aux accords de coopération régionale

Chapitre 1 : Les incertitudes juridiques

Section 1 : La validité juridique des accords de coopération régionale déconcentrée
Section 2 : Le régime juridique des conventions de coopération régionale décentralisée

Chapitre 2 : Les réflexions doctrinales

Section 1 : La recherche de définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée
Section 2 : La définition du droit des conventions de coopération décentralisée

Conclusion
Bibliographie
Table des matières

TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

ACP	Etats d'Afrique, Caraïbe et Pacifique
AEC	Association des Etats de la Caraïbe
AFCCRE	Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe
A.F.D.I.	Annuaire français de droit international
A.J.D.A.	Actualité juridique, Droit administratif
ALEAC	Accord de libre-échange d'Amérique centrale
ALENA	Accord de libre échange nord-américain
APE	Accord de partenariat économique
ASEAN	Association des nations asiatiques du Sud-est
CAA	Cour administrative d'appel
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CBI	Cross Border Initiative
CE	Conseil d'Etat
CEE	Communauté Economique Européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CEDRE	Centre européen du développement régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIJ	Cour internationale de Justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
COI	Commission de l'Océan Indien
COM	Collectivité d'outre-mer
COMESA	Marché commun de l'Afrique australe
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
CPS	Communauté du Pacifique Sud
CUF	Cités unies France
D.A.	Droit administratif
DFA	Départements français d'Amérique
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DOM	Département d'outre-mer
DROM	Département et région d'outre-mer
EAC	Communauté de l'Afrique de l'Est
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale

FCR	Fonds de coopération régionale
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds d'orientation et de garantie agricole
FIC	Fonds interministériel de la coopération régionale
FSE	Fonds social européen
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IOR ARC	Association pour la coopération régionale dans l'océan Indien
JCP	Jurisclasseur périodique, la semaine juridique
J.D.I.	Journal du droit international
JO	Journal officiel
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L.P.A.	Les petites affiches
MCCA	Marché commun centre-américain
MERCOSUR	Communauté économique des pays de l'Amérique du sud
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECS	Organisation des Etats de la Caraïbe de l'Est
OECO	Organisation des Etats de la Caraïbe orientale
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PMA	Pays les moins avancés
POM	Pays d'outre-mer
POSEIDOM	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
R.D.P.	Revue du droit public

Rec.	Recueil
R.F.A.P.	Revue française d'administration publique
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel
R.G.D.I.P.	Revue générale de droit international public
R.M.C.	Revue du marché commun
R.M.C.U.E.	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RUP	Région ultrapériphérique
SADC	Southern African Development Community, Communauté de développement de l'Afrique Australe
SAARC	Association d'Asie du Sud pour la coopération régionale
SEML	Société d'économie mixte locale
S.F.D.I.	Société française pour le droit international
TA	Tribunal administratif
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TC	Tribunal des conflits
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TOM	Territoire d'outre-mer
UA	Union africaine
ZEP	Zone d'échanges préférentiels
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

INTRODUCTION

L'évolution juridique de l'outre-mer se dirige, de plus en plus, vers un mode de conception du droit singulier. Désormais, son analyse dépasse le cadre de l'identité ou de la spécialité législatives. L'essor de l'outre-mer ne se conçoit pas uniquement sous l'angle institutionnel, même si des réflexions étroitement liées aux statuts internes et communautaires des entités ultramarines animent toujours l'argumentation juridique générale sur l'outre-mer français.

Sur le plan constitutionnel, le droit des départements et régions d'outre-mer (DROM) ressort d'un procédé d'application du droit sans modification par principe, mais ouvert à l'adaptation au regard d'une confrontation à des notions d'ordre interne ou communautaire telles que *« les caractéristiques et les contraintes particulières »*, *« les spécificités »*, *« l'ultrapériphérie »*. Le droit des DROM[1] de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et de la Réunion, qualifiables de régions ultrapériphériques (RUP) dans leur épanouissement communautaire, résulte d'une adaptation de la règle de droit au territoire sur lequel elle s'applique. La norme est locale et individualisée.

Néanmoins, la démarche d'adaptation peut occasionner, dans certains domaines, un processus de réserve devant la création d'un droit véritablement différencié et seul susceptible de satisfaire la donne outre-mer. Les actions nécessaires au *« fonctionnement juridique de l'outre-mer »*[2] se constatent mais restent perfectibles. L'objectif est alors d'atteindre une dynamique de construction du droit répondant aux attentes.

La détermination du droit repose sur une prise en compte de l'outre-mer comme source principale de connaissance de la justesse dans l'adaptation du droit. Le positionnement des outre-mers s'est redéfini. De l'interlocuteur au protagoniste, *« la voie de la responsabilité »*[3] désigne de profondes modifications dans la perception et l'écoute de l'outre-mer dans sa variété.

Ainsi, l'axe central de définition du droit s'oriente nécessairement sous une forme d'élaboration de la règle applicable à l'entité ultramarine intégrant une pluralité de conjonctions de type local et étatique. Le droit d'outre-mer doit se penser différemment.

[1] Evolution statutaire vers la départementalisation de Mayotte : Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, *JO* du 21 janvier 2009, p. 1313, Consultation référendaire organisée le 29 mars 2009.
[2] Ministre de l'Outre-mer, Assemblée Nationale, 23 janvier 2007.
[3] LISE (C.), TAMAYA (M.), *Les départements d'outre-mer : la voie de la responsabilité*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, 1999, 214 p.

L’analyse du droit applicable dans les DROM relève de considérations localisées en terme géographique et complétées des particularités de ces territoires dans les domaines économiques, sociales, culturelles, politiques, etc. Cette approche semble trouver une réponse dans l’évolution du droit spécifique à l’adaptation de la norme.

Parvenir à l’adaptation par la règle véritablement différenciée revient, en somme, à saisir le pouvoir et le devoir de contribution locale dans l’édification du droit. Cette trame de définition, traduisant non pas l’adaptation du droit vers l’outre-mer mais de l’outre-mer, révèle alors la direction susceptible d’être suivie par le législateur.

Dans ce cadre, un facteur capital a toujours été présent sans que son intérêt ne soit clairement saisi au niveau de ses répercussions sur l’effectivité de la règle de droit. Le positionnement géographique des DROM dans les zones de la Caraïbe ou de l’océan Indien demeure l’un des axes majeurs dans l’orientation du droit de l’outre-mer et le respect de sa particularité. L’évolution doit intégrer la dimension du DROM dans son environnement régional.

L’analyse de la perfectibilité de la norme outre-mer provient de l’entité ultramarine elle-même insérée dans un espace ultrapériphérique qui lui est personnel. Le traitement des questions est ultramarin et intégrable à une zone géographique. Il en découle alors un système de pensée du droit adapté à la situation locale résultant de l’interaction entre les entités étatiques et infraétatiques dans un espace donné.

De ces différents éléments, deux points se dégagent sur les conditions d’évolution du droit de l’outre-mer. Le premier décrit une volonté d’assimilation/adaptation désirée par les DROM et considéré comme évolutif. Le second s’apprécie en fonction du contexte local et du rapprochement désormais nécessaire de la collectivité à l’espace régional pour son expansion individuelle, même en tant que partie du territoire français et européen. Ces deux arguments soulèvent le caractère opérationnel du droit de l’outre-mer. Ils établissent une relation entre l’évolution de la norme locale et la nécessité de l’insertion de l’entité ultramarine dans son environnement régional.

La position de la Commission européenne sur le renforcement du partenariat avec les régions ultrapériphériques (RUP)[1] dans une politique d'association aux mesures des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) atteste de cette orientation. Elle privilégie une progression interne et externe simultanée des outre-mers et, subséquemment, des espaces ultrapériphériques.

Un mode d'action du DROM expose parfaitement la problématique de l'interconnexion du local et du régional. La coopération régionale ouvre la voie à une approche du droit moins tournée vers les aspects institutionnels mais davantage vers une expansion de l'entité dans son environnement géographique. Cette orientation s'explique au regard des considérations économiques, sociales, culturelles et politiques intéressant l'épanouissement interne de l'entité concernée et celui de la zone dans laquelle elle s'insère[2].

Une démarche logique dans l'examen des différents éléments de construction de la coopération régionale des DROM commande de définir, en amont, comment elle se conçoit et se comprend.

La pensée d'Emile DURKHEIM présente, pour le mieux, la manière de percevoir un phénomène, en l'espèce, social. Il est évidemment entendu que l'approche sociologique est distincte de celle du juridique. L'exposé de la pensée aide à la définition et à la compréhension.

Emile DURKHEIM écrit : *« La première démarche du sociologue doit donc être de définir les choses dont il traite, afin que l'on sache et qu'il sache bien de quoi il est question »*[3], (…), *« Faire voir à quoi un fait est utile n'est pas expliquer comment il est né ni comment il est ce qu'il est. (…) Encore faut-il que des forces capables de produire cette force déterminée, que des natures capables de produire cette nature spéciale, soient données »*[4]. L'auteur poursuit en précisant : *« Quand donc on entreprend d'expliquer un phénomène*

[1] Communication de la Commission, « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques » [COM (2004) 343 final], Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives » [COM (2007) 507 final].
[2] Dans le même sens, AUBY (J-F), « Droit de l'outre-mer et production des normes », in *Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, p. 34 : *« Ainsi donc, la loi d'orientation pour l'outre-mer, texte peu essentiel sur le plan du droit et des institutions, a-t-il constitué un apport important dans la réflexion sur le droit ultramarin en ce sens qu'il a introduit la notion d'évolubilité, c'est-à-dire de transition progressive entre différents états de l'organisation institutionnelle, et en ce qu'elle a consacré l'idée selon laquelle les problèmes institutionnels, pour importants qu'ils soient, passaient un peu au second plan par rapport aux problématiques économiques et sociales »*.
[3] DURKHEIM (E.), *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, 1ère édition 1937, 1995, p. 34.
[4] *Id.*, p. 90.

social, il faut rechercher séparément la cause efficiente qui le produit et la fonction qu'il remplit »[1].

En outre, l'analyse juridique impose l'étude de la finalité du mouvement que ne reconnaît pas le phénomène social. Il ressort ainsi de ces éléments que l'examen d'une notion telle que *« la coopération régionale des départements et des régions d'outre-mer »* tend à l'élaboration d'un cadre de réflexion cohérent, ordonné et opérationnel. L'objectif est donc de définir par le droit cette dénomination.

Le langage devient dans ce processus de réflexion un vecteur déterminant. Il sert à identifier le véritable sens à donner à la formulation sur le plan de son contenant et de son contenu. L'expression *« saisir par le langage »*[2] du professeur TROPER aide alors à cerner le mécanisme permettant d'établir les caractéristiques de la qualité et de l'étendue du domaine couvert par la coopération régionale.

L'étude du sujet exige ainsi une certaine logique dans la présentation de la notion et de son droit. Cette démarche opérationnelle est très proche dans l'esprit de la position de M. TRIGEAUD sur la détermination du concept lorsqu'il souligne *« En fait, mieux vaut respecter l'ordre des termes et s'attacher à celui qui commande l'autre et qui en est le fondement : en ce sens, le concept vient en premier et il assigne à l'action juridique son cadre et ses limites »*[3]. Cette combinaison directement déduite de l'idée que le concept devient fondement et entraîne un ordonnancement cadré des pouvoirs et des actions dans un milieu identifié découle de la théorie de l'Institution développée par Maurice HAURIOU[4]. Le concept détient la fonction première de fondement de laquelle émane une organisation particulière et affectée à sa mise en œuvre.

En somme, *« saisir par le langage »*[5], revient à comprendre et à connaître les mots nécessaires à la définition d'une notion, d'un concept, puis ceux poursuivant les conditions de

---

[1] *Id.*, p. 95.
[2] TROPER (M.), « Libre administration et théorie générale du droit, Le concept de libre administration », in MOREAU (J.), DARCY (G.), *La libre administration des collectivités locales, Réflexion sur la décentralisation*, Actes du colloque sur la libre administration des collectivités locales, organisé à Arc-et-Senans et à Besançon les 19 et 20 avril 1984, Economica, 1984, p. 56 : *« Etudier un concept, c'est étudier la fonction que remplit cet instrument : pour quels besoins a-t-il été nécessaire de le forger ? Quelle réalité permet-il de décrire ? »* ; *« La difficulté d'une telle étude est bien évidemment qu'un même concept peut être désigné par plusieurs termes différents et qu'un même mot peut servir à désigner plusieurs concepts. Or le concept n'est pas directement accessible et on doit nécessairement tenter de le saisir par le langage »*.
[3] TRIGEAUD (J-M), « Le droit dans la perspective d'une connaissance métaphysique », in *La représentation*, *Droits*, 1987, n° 6, p. 122.
[4] « Ce sont les institutions qui font la règle de droit, ce ne sont pas les règles de droit qui font les institutions. », cité par CARTON (J-P), « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou », in *ZENON, La République et ses savants*, 2004, p. 165.
[5] TROPER (M.), « Libre administration et théorie générale du droit, Le concept de libre administration », *loc. cit.*

leur réalisation. La place du langage dans l'identification d'une expression juridique est primordiale. Il est question de poser les termes précis seuls à mêmes de la rendre perceptible et intelligible. L'intérêt de la démarche est d'exposer, expliquer cette notion et déterminer son contenu.

Dans ce cadre, M. GRONDIN affirme : *« Comprendre, c'est traduire un sens ou être capable de le traduire. Cette traduction implique une mise en langage du sens »*[1]. Cette technique d'interprétation suppose une maîtrise du langage donnant le sens le plus juste.

Le langage et la manière de poser les termes déterminent le niveau de recevabilité du sujet dans le domaine qu'il intéresse. La difficulté est alors de le comprendre, de le saisir à sa juste valeur et portée.

La traduction, c'est-à-dire la faculté de poser les mots justes afin d'identifier l'expression sans la dénaturer, relève d'une grande complexité. Elle suppose une maîtrise assez parfaite des termes à définir et du langage susceptible de traduire avec exactitude l'ensemble de ses caractéristiques.

Dans le but de confirmer l'articulation nette entre la traduction, le langage et le sens, M. GRONDIN expose les deux thèses développées par Hans-Georg GADAMER, philosophe allemand reconnu dans le domaine de l'herméneutique philosophique : *« La première est que la compréhension est toujours un processus « langagier ». Sous une forme négative : il n'est pas de compréhension qui ne soit d'une certaine manière une mise en langage. (…) Il y a ici fusion entre le processus de la compréhension et sa mise en langage » (…) La seconde grande thèse de Gadamer : non seulement l'accomplissement de la compréhension est-il une mise en langage, mais l'objet de la compréhension est lui-même langagier. (…) c'est le langage qui nous fait connaître l'être des choses »*[2].

Même si les propos de l'auteur se rattachent à l'interprétation des textes, les thèses présentent l'intérêt de mettre en exergue les deux orientations à suivre en matière d'interprétation. GADAMER scinde la méthode de perception en fonction du processus de *« mise en langage »* de la compréhension puis, du discernement de *« l'objet »* même de ce

[1] GRONDIN (J.), *L'herméneutique,* Que sais-je ?, PUF, 2006, n° 3758, p. 61.
[2] *Id.*, p. 61-64.

processus de *« mise en langage »* de la compréhension. Cette conception confirme l'importance du langage dans l'identification de la coopération régionale.

La coopération régionale est perçue régulièrement comme la capacité pour les présidents de conseil général et de conseil régional d'être associés à la conclusion d'un accord international avec un Etat, un territoire étranger ou un organisme intergouvernemental de leur environnement régional. Pourtant, elle signifie bien plus. Elle constitue un mode de coopération à part entière. Elle est devenue, par ailleurs, un appui à l'argumentation juridique de l'outre-mer dans la droite ligne de celle poursuivie en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie. Elle se présente même, dans certains domaines, comme un modèle.

La coopération régionale des DROM repose, en ce sens, sur un mode de compréhension du droit applicable aux entités ultramarines. Il intègre un système de pensée susceptible de correspondre à la logique juridique outre-mer. L'insertion de la coopération régionale des DROM dans les mécanismes de correction du droit pouvant répondre à une réalité locale se présente en tant que support juridique de référence. C'est la raison pour laquelle, la mise en langage de la coopération régionale conserve toute son importance.

Ce positionnement éclairant la nouvelle dynamique outre-mer réduit la marge d'erreur à l'égard d'une expression, pour le moment, sans interprétation notionnelle. La coopération régionale a souvent été abordée de manière incomplète ou de façon inadaptée. Plus encore, elle variait selon la désignation voulue par le sujet s'y référant. A l'instar de certaines notions qualifiées de *« mot fétiche »*, de *« mot-valise »* ou de *« mot plastique »*[1], la coopération régionale désignait tout rapport de coopération établi selon les dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer[2] ou entre régions d'outre-mer ou non. L'absence de détermination des mots justes sur ce que recouvre concrètement la notion a laissé libre cours à toute sorte d'interprétation.

La coopération régionale servait de base à la qualification de rapports de coopération fortement différents pourvu que « coopération » et « région » il y ait. L'examen de la

[1] RIST (G.), *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 23.
Gilbert RIST reprend ces expressions pour définir l'impact suscité par le terme « développement ». L'auteur complète son argumentation en précisant que *« Pour Pörksen, la caractéristique d'un mot plastique est d'avoir appartenu d'abord à la langue courante, où il possède un sens clair et précis (le développement d'une équation), d'avoir été ensuite utilisé par la langue savante (le développement des espèces selon Darwin) et d'être aujourd'hui repris par la langue des technocrates dans un sens si extensif qu'il ne signifie plus rien, sinon ce que veut lui faire dire le locuteur individuel qui l'emploie », Id.*, p. 23-24.
[2] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

coopération régionale des DROM n'a d'autres finalités que de tenter de donner le sens juste à un procédé de coopération spécifique. Il correspond à une réalité de fait et de droit. Sa définition présente ainsi l'intérêt de fixer le niveau de compréhension et de discernement de la coopération régionale des DROM, en vue de rendre intelligible l'interrelation entre les termes « coopération » et « régionale ».

La définition du cadre de la coopération régionale contribue à la recherche de perfectibilité de la donne juridique outre-mer appréhendée avec sa singularité. L'approche juridique de la coopération régionale devient alors un cadre de référence sur l'orientation du droit de l'outre-mer.

Ce processus s'intègre dans le mécanisme plus général de construction du droit en offrant une identification du droit de la coopération menée par les entités ultramarines au moyen de constat, de certitudes et d'incertitudes. La réflexion est alors tournée vers la recherche d'exactitude juridique ou la présentation de perspectives d'évolutions devant certaines zones d'ombre. Elle s'avère indispensable pour répondre correctement et efficacement au devenir du droit.

La pensée de Jean DABIN permet de comprendre la force attractive de l'étude de la coopération régionale sur le niveau du droit plus global concernant l'outre-mer lorsqu'il expose : *« La règle juridique n'est donnée nulle part dans la science, dans la philosophie ou dans la morale. Au fond, comme en la forme et jusque dans ses directives les plus générales, les plus indéterminées, elle est le fruit d'une élaboration spéciale qui est l'œuvre propre du droit, de telle sorte qu'en définitive, loin d'être donné, le droit est tout entier, construit »*[1].

En effet, la coopération régionale relève du domaine juridique et de données économiques, sociales, culturelles et politiques locales et régionales. Sa définition dépasse la simple étude en terme d'explicitation et de commentaire. Elle s'oriente nécessairement vers l'établissement d'un droit fondé sur des notions juridiques présentant la particularité de ne pas s'incorporer exclusivement dans une dimension locale fermée et nationale mais extraterritoriale.

[1] Pensée présentée par RENAULD (J-G), « Réflexions sur l'œuvre du professeur DABIN », in *Mélanges en l'honneur de Jean DABIN, Théorie Générale du Droit*, Tome 1, Bruylant, 1963, p. 231.

La coopération régionale est spécifique à chaque DROM et à son espace ultrapériphérique. Elle représente bien plus qu'un instrument de coopération. La coopération régionale met en œuvre un mode de pensée du droit à partir d'un contexte géographique et de ses considérations plurielles motivées, notamment, par l'insularité et l'éloignement.

La coopération régionale doit intégrer ces caractéristiques pour exclure des règles juridiques importées ne correspondant pas à la réalité du rapport de coopération dans les espaces d'outre-mer. Cette approche du contexte dans l'élaboration du concept doit surmonter la tâche difficile des antagonismes improductifs d'une norme locale déterminée par une norme nationale et non transposable dans son expression réelle.

Le perfectionnement de la règle de droit propre à l'outre-mer se réalise selon le contexte et ses limites et sous une tentative de perfectibilité avec et indépendamment de lui. Toute la difficulté repose sur la faculté du droit à intégrer et à s'extraire du contexte dans le processus de son élaboration. Le législateur national conditionne et restreint une filiation au contexte justifié, par exemple, par des normes internes, communautaires et internationales.

L'absence de prise en compte de la spécificité de la coopération régionale des DROM se traduit par une approche du droit de la coopération qui leur est souvent commune, alors que l'aire régionale dans laquelle ils s'intègrent ne leur permet pas de collaborer de la même manière qu'une collectivité territoriale non ultramarine.

Les espaces ultrapériphériques dans lesquels se situent les DROM sont individualisables dans leur mode de fonctionnement et d'expression. Ils sont distinctement composés d'Etats, de micro-Etats de niveaux de développements variés. Ces entités étatiques subissent, pour la plupart d'entre elles, les difficultés liées à l'insularité. Les espaces régionaux plus ou moins réunis sous forme d'organisations régionales de coopération ou d'intégration composent avec les règles relatives à leur expansion régionale. Elles se combinent avec les exigences internationales, régionales et nationales.

Les DROM font figure particulière dans les paysages ultrapériphériques. Les PTOM et les Etats ACP y sont, par ailleurs, fortement intégrés. Cependant, leur situation envers les règles de l'Union est moins problématique que celles engendrées par le statut de RUP. Ces dernières sont plus contraignantes en matière de respect de la norme communautaire.

La double fonction ne facilite pas la tâche des DROM dans leur environnement régional. Seules quelques mesures particulières, comme la politique de la Commission en faveur des RUP, des PTOM et des Etats ACP en matière de coopération, permettent d'en atténuer l'impact. Plus profondément inclus dans l'Etat et au regard de considérations historiques et politiques, c'est également le défaut d'autonomie qui freine leur insertion régionale.

Devant ces problèmes de fond, la collaboration régionale révèle tout son intérêt. S'appuyant sur les rapprochements étatiques, infraétatiques et non étatiques, elle atteste du caractère impératif du rapprochement pour faire face aux lacunes locales et internationales.

L'action commune régionale devient un facteur d'épanouissement interne et externe. Il est alors question de construire l'espace régional en prenant en compte les spécificités, les possibilités et les intentions de chaque composante dans une articulation des plus complexe de maniement de règles de divers niveaux. La collaboration régionale se présente comme le moteur de la dynamisation des espaces régionaux. Elle reflète, pour le mieux, la stratégie d'existence et d'expansion des territoires en intégrant ses difficultés.

Les DROM, soucieux du respect du niveau de leur intégration dans la République, n'excluent pas les compétences dérogatoires au droit commun. Ils ont depuis la loi de départementalisation[1] un mode d'observation du droit spécifique. L'ultrapériphérie est un état de fait et un état de droit à cerner de l'espace localisé.

L'adaptation de la règle de droit qui, pourtant, apparaît moins soutenue qu'en matière de spécialité législative, demeure soumise à une exigence d'intellection juridique de la norme à partir de l'espace ultrapériphérique et non du niveau central vers le niveau local. Les DROM poursuivent toujours le même objectif : une intégration dans la République mais réfléchie selon leur situation géographique. Dès lors, la région, sous son sens géopolitique, a gardé une dimension importante. Elle se présente, par exemple, comme critère justifiant les évolutions du droit.

[1] Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane, *JO* du 20 mars 1946, p. 2294.

Ces différents paramètres permettent de soutenir l'absence d'un dispositif de coopération reconnu et satisfaisant les relations des entités ultramarines. L'action extérieure exige l'établissement d'un droit adapté répondant à une logique de rapprochement régional.

La coopération régionale est alors correctement définie lorsque le droit de la coopération s'appuie sur un raisonnement en terme de collaboration régionale dans les espaces ultrapériphériques. La coopération s'envisage ainsi différemment de celle exercée par les collectivités non ultramarines.

Le dispositif juridique de coopération régionale de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] alliant entités ultramarines et accords internationaux constitue le fondement de la véritable réflexion du droit de la coopération outre-mer. Cette première orientation détermine l'étendue de la recherche sur la coopération régionale. Le positionnement de l'Etat dans le processus d'association de l'entité ultramarine à la conclusion de l'accord international intéressant l'environnement régional, trace la ligne conductrice de la coopération outre-mer et de son droit.

L'action des DROM avec les Etats, les territoires, les organisations intergouvernementales et les autorités locales étrangères de leur environnement régional, trouve sa source dans les dispositions juridiques concernant l'intégration du DROM dans la République et dans l'Union. Toute attribution de capacités ou de compétences est entièrement liée à la hauteur du niveau d'insertion de l'entité infraétatique ultramarine et à la manière dont le droit d'origine centrale ou communautaire a été pensé à son encontre.

Si les DROM font l'objet d'une assimilation de principe leur assurant un traitement identique aux collectivités territoriales non ultramarines, l'adaptation consentie au niveau interne ou l'ultrapériphérie appliquée au niveau communautaire conditionne la recevabilité par l'Etat des possibilités d'actions extérieures de ces entités.

Les dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer aident à établir une certaine représentation de l'ensemble des modes de coopération régionale. La jonction de l'adjectif « régionale » à la notion de « coopération » emporte pour conséquence de localiser le rapport de coopération à l'environnement régional du DROM.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*

La précision de la localisation du rapport de coopération par le terme « régional » amène à la constatation d'une coopération menée par l'Etat dans l'environnement régional du DROM, d'une coopération associant l'Etat et le DROM avec les Etats, territoires et organismes régionaux, d'une coopération du DROM avec les autorités locales étrangères de son environnement et, enfin, une insertion à ce dernier mode des acteurs non étatiques.

Le domaine couvert ainsi par la coopération régionale est plus étendu que la seule ouverture au processus de conclusion des accords internationaux. Cette gradation de la coopération régionale, saisie à la suite d'une reconnaissance de la concertation régionale de la part de l'Etat et des DROM sous ses diverses expressions dans un environnement régional, se traduit hiérarchiquement par l'exercice d'une coopération régionale interétatique, d'une coopération régionale déconcentrée, d'une coopération régionale décentralisée et d'une coopération régionale associative.

Délivrant alors un mode opératoire de la coopération, pourvu encore de principes d'actions, la coopération régionale se charge de contenu et de cohérence. De cette classification découle des notions juridiques susceptibles de l'expliciter et de lui donner de la consistance. Elle atteste encore de la singularité de la coopération dans les zones ultrapériphériques. L'Union européenne, les organisations internationales régionales d'intégration ou de coopération, l'Etat français et les Etats étrangers, les entités infraétatiques françaises et étrangères ainsi que les acteurs non institutionnels concourent, à la hauteur de leur engagement sur la scène nationale, régionale ou internationale, à l'exercice de la coopération régionale.

La coopération régionale s'expose, en ce sens, comme un cadre fédérateur d'organes regroupés dans un environnement régional précis, en l'occurrence, celui du DROM concerné. Ces divers acteurs en présence, associés en matière de collaboration régionale, constituent des forces actives.

Une observation générale se dégage de cette attache régionale de l'exercice de la coopération. Elle se fonde précisément sur l'environnement régional. D'une part, il conditionne une action extérieure singulière des DROM. D'autre part, il détermine le niveau d'intervention des acteurs impliqués dans la recherche d'effectivité des relations de coopération. L'environnement régional représente alors l'assise des actions d'origine interétatique et infraétatique et auxquelles s'adjoignent des acteurs non étatiques.

Les relations de coopération produites par les acteurs se regroupent géographiquement. Elles constituent pour les actions déjà effectuées des précédents ou pour les actions futures des projets. L'espace régional, délimité par la convergence géographique des intentions des acteurs, laisse entrevoir un espace identifiable des rapports de coopération, un domaine d'action ultrapériphérique.

Ces divers arguments présentent donc l'intérêt de déterminer les bases sur lesquelles la réflexion sur la coopération régionale des DROM pourra être entreprise. Plus précisément, ils constituent une étape introductive à l'identification du droit.

L'essai de contribution à l'établissement du droit de la coopération régionale passe nécessairement par la recherche de sa fonction. La définition du droit contribue à l'intelligibilité même de la notion et à sa perception générale. L'approche juridique de la coopération régionale des DROM est la traduction concrète de l'expression *« saisir par le langage »*[1].

En effet, la perceptibilité de l'expression impose une reconnaissance de son domaine juridique. Loin d'être établie sous la forme présentée par la classification, la coopération régionale est pourvue de règles de droit. L'utilité de leur observation n'a d'autres raisons que de rendre intelligible le droit de la coopération régionale. Plus encore, la détermination du droit permet de cerner le niveau des inadaptations ou des incohérences.

L'identification du domaine juridique de la coopération régionale des DROM recouvre un aspect supplémentaire. La recherche du droit intègre la fonction de besoin, de commodité et de clarté. En effet, si l'expression est indéfinie en tant que telle, son droit ne l'est pas plus. La désignation du droit de la coopération régionale aide donc à la définition de la notion sur le plan de son contenu et de son application par des normes juridiques. Le discernement juridique de la coopération régionale passe nécessairement par une acceptation de la singularité de la coopération des outre-mers dans leur environnement régional.

L'établissement de ce droit ne s'appuie aucunement sur une création nouvelle. Le droit de la coopération régionale n'est pas un droit nouveau. Il est dissimulé dans le mécanisme juridique des pouvoirs de coopération de l'Etat et des collectivités territoriales. Une concentration sur la réalité du rapport de coopération mené outre-mer a permis de reconnaître

[1] TROPER (M.), « Libre administration et théorie générale du droit, Le concept de libre administration », *loc. cit.*

ce type de manifestation et de l'individualiser de la coopération entendue dans son sens commun.

La perception de la coopération régionale des DROM découle alors du déracinement, en terme d'analyse, de la coopération des entités ultramarines afin de poser les éléments de différenciation avec celle plus amplement connue. Dès lors, le droit de la coopération régionale n'est pas un droit créé mais un droit issu d'un processus juridique de coopération global. Le but est alors d'établir les moyens juridiques d'une coopération atypique.

En conséquence, il importe de fonder, comparativement aux interrogations du professeur LAFORE sur les premières ouvertures de l'action à l'étranger des collectivités territoriales[1], l'encadrement adéquat en terme de dispositif juridique et le positionnement dans cet ensemble du critère de vicinalité.

L'extériorité du droit de la coopération régionale des DROM à l'égard du cadre juridique de l'action à l'étranger de l'Etat et des entités infraétatiques se perçoit mieux après une démarche d'identification du droit dans un domaine, par ailleurs, toujours en construction.

La définition du droit impose une recherche spécifique des bases constitutives de cette coopération. Dès lors, le traitement du sujet relatif à la coopération régionale des DROM repose sur une analyse approfondie des moyens juridiques d'actions répondant à cette dynamique locale et régionale de coopération. L'objectif poursuivi est donc de rendre perceptible en droit une expression largement usitée mais peu cernée. L'observation de la collaboration régionale sous l'angle de ses véritables bases juridiques permet de reconnaître avec exactitude ses conditions d'expression et le cadre véritable de son contenu.

L'interprétation générale de ce mode de coopération poursuit une logique de reconnaissance du contenu par une identification première du droit. Le droit éclaire alors la réalité du phénomène. Sa détermination ouvre, ensuite, la voie à la présentation du concept dans une phase finale. L'examen de la coopération régionale suivant une logique d'identification du droit donne la perspective future du dépassement de la notion pour parvenir à la création d'un concept.

[1] LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *R.D.P.* 1988, p. 764 et 767.

Dans sa globalité, l'étude du droit de la coopération régionale est fortement marquée par l'existence de la règle sous l'angle du rapport entre l'Etat et ses entités infraétatiques. Le texte constitutionnel reste le support principal du processus juridique interne de dévolution de capacités et de compétences en matière d'action extérieure des collectivités territoriales. Le niveau d'entendement du procédé de collaboration régionale est ainsi conditionné à la conception du constituant de la faculté d'action de l'entité ultramarine dans son environnement régional.

La recherche s'effectue alors par étape. Les données répondant ou, au moins, éclairant le droit de la coopération doivent être présentées. Pour ce faire, l'établissement du droit de la coopération régionale des DROM suit de près le processus d'élaboration conventionnelle des opérations de coopération. L'analyse porte sur l'identification du droit nécessaire à la conclusion de l'accord ou de la convention puis du droit applicable. Le découpage réalisé entre le droit de l'action et le droit de l'application affiche ainsi clairement l'amplitude juridique du phénomène.

Le rapprochement conventionnel interétatique, entre les Etats et les entités ultramarines ou entre ces dernières et les autorités locales étrangères, entraîne une distinction entre le droit portant constitution de l'accord ou de la convention et le droit produit consécutivement à la conclusion.

L'approche en matière de définition juridique de la coopération se scinde en deux points. Le premier révèle la contexture juridique de la relation conventionnelle. Il est alors question d'identifier le droit servant d'abord à la conclusion de l'accord international ou de la convention. Le second est relatif à la production juridique. Il intéresse l'examen du droit produit après le rapprochement des partenaires de coopération.

L'étude par séquence du droit de la coopération régionale est ainsi source de richesses au regard des ouvertures produites sur l'approfondissement de la matière. Elle permet d'examiner sa pertinence et la désignation concrète de la règle adéquate au mode de coopération. En outre, elle détermine les premières bases de réflexion sur le caractère perfectible du domaine. L'intérêt ne repose alors pas sur une unique intention de perception de la règle de droit applicable à un mode de coopération. Il concerne également la présentation de nouvelles observations juridiques fondées sur des certitudes, voire même des incertitudes quant à la détermination des règles d'action et d'application.

La structuration du procédé d'identification du droit de la coopération régionale en deux degrés concourt à une définition exhaustive de la matière. Elle aide à l'intelligibilité de la dynamique de la collaboration régionale menée outre-mer.

Dans un premier temps, la détermination du droit nécessaire à la conclusion des accords de coopération régionale interétatique, déconcentrée et décentralisée bouleverse, quelque peu, les acquis dans la matière internationale des DROM. L'impact est direct sur la réalité de l'action internationale exercée dans un environnement régional.

La coopération régionale interétatique procède d'une action internationale régionale de l'Etat.

En effet, elle est localisée et orientée, au sens propre comme au figuré, vers un environnement régional dans lequel se situe l'un de ses outre-mers.

La coopération régionale déconcentrée s'individualise alors peu de l'action internationale régionale de l'Etat. La faculté de participation du DROM à l'activité interétatique se conçoit ainsi comme une composante, une branche de l'action internationale régionale de l'Etat, avec dans l'esprit, une semi action internationale du DROM.

Dès lors, en reprenant l'expression du professeur LAFORE sur le critère de vicinalité[1], il est permis de vérifier que dans les zones ultrapériphériques, le critère s'applique tout autant à l'Etat. Sous une première approche, la coopération régionale des DROM ne se rapporte pas automatiquement à l'exercice de la politique internationale de l'Etat. Pourtant, le positionnement du DROM est un attribut essentiel de l'action internationale étatique dans l'espace régional outre-mer.

La spécificité de l'action menée par l'Etat conduit à proposer l'existence d'une coopération interdépendante de celle des DROM. L'action de l'Etat est alors, évidemment, internationale mais sa concentration à un espace dans lequel se situe une ou plusieurs de ses entités ultramarines lui octroie une double mention de régionale.

La coopération régionale décentralisée est relative à l'exercice d'une action régionale des DROM. Au sein de ce mode de coopération, la coopération régionale associative visant à

[1] LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 767.

une implication aux projets des collectivités territoriales d'acteurs non étatiques est très bénéfique, notamment, dans le soutien qualitatif.

L'implication plus conséquente du DROM dans la faculté de mener l'opération de coopération, particularise l'action internationale proprement dite. Convergent directement à l'initiative du DROM vers les autorités locales étrangères de l'environnement régional, l'action extérieure du DROM met en exergue une vicinalité régionale intentionnelle des projets de coopération.

Cette observation amène alors, indirectement par le contrôle de l'Etat et le niveau de l'action internationale de la collectivité territoriale, à réduire les prérogatives en la matière des DROM. Le législateur leur octroie une action extérieure qualifiable de régionale mais leur appartenant en propre sur la forme et le fond. Dans les espaces ultrapériphériques, la coopération régionale décentralisée s'envisage autrement. De nombreuses problématiques liées aux zones d'ombre du droit de la coopération décentralisée s'expliquent par le défaut d'ajustement de la valeur du rapport de coopération à son droit. L'action décentralisée du DROM se différencie de celle menée par les entités non ultramarines puisqu'elle s'analyse comme une action de type régional.

La coopération régionale décentralisée relève du régime commun de la coopération décentralisée. Elle en est, d'ailleurs, une composante au même titre que la coopération transfrontalière. L'équivalence de la règle de droit complique l'exercice d'une coopération entre autorités locales pourtant singulières dans leurs fondements et leurs attentes en matière de coopération. Plus encore, l'inadaptation constatée de la règle de droit de coopération décentralisée aux rapports de coopération régionale décentralisée a une répercussion immédiate sur son exercice concret. Des règles communes, des structures d'appui identiques confortent l'intérêt du schéma à suivre quant au traitement différencié du droit.

L'identification du droit de l'action en matière de coopération régionale est l'étape préalable et nécessaire à la reconnaissance postérieure du droit de l'application. L'analyse du droit produit par la conclusion d'un accord international ou d'une convention de coopération régionale s'opère en fonction du découpage de l'acte conventionnel.

L'exhaustivité de l'étude impose de définir juridiquement le droit produit par l'action internationale régionale de l'Etat et des DROM puis par l'action régionale des DROM. Une

unique réflexion sur le droit nécessaire à la conclusion des accords ne répond que partiellement à l'observation du droit de la coopération des DROM dans leur environnement régional.

L'intégration de l'accord de coopération régionale déconcentrée dans l'action internationale régionale de l'Etat conduit à l'observation d'un cadre normatif similaire à l'action internationale de l'Etat. Cette logique dans l'analogie de nature juridique n'exclut, pour autant, pas une approche différenciée de la règle de droit. Si l'accord de coopération régionale est un accord international relevant du droit international public, il n'en demeure pas moins que la faculté d'association à la conclusion offerte par la loi d'orientation d'outre-mer[1] a entraîné l'élaboration d'un cadre juridique spécifique. Ce droit différencié de la coopération régionale résulte d'une spécificité de la relation de coopération. Elle se forme en fonction de l'entité ultramarine concernée par le dispositif et l'unique autorité locale englobante seule susceptible d'intervenir dans la conclusion.

En matière de coopération régionale décentralisée, l'identification du contenu de la convention de coopération décentralisée est plus compliquée. Le rapprochement au droit interne et à l'ordre juridique interne a été subordonné à la position de l'Etat sur le degré d'expression de ses entités infraétatiques à l'étranger. Ce rattachement ne correspond pas à la réalité du rapport de coopération. De plus, il méconnaît l'extranéité de la norme de coopération.

Les conséquences sur le droit de la coopération décentralisée sont plutôt négatives. Le droit interne ne simplifie pas la relation conventionnelle entre des entités infraétatiques relevant d'ordres juridiques distincts. Au contraire, le dispositif juridique est variable. Des règles de droit s'appliquent d'abord selon l'autorité locale française concernée puis selon l'autorité locale étrangère partenaire de coopération.

En somme, la pluralité de situations ne concourt pas à l'adaptation de la règle de droit au contexte de coopération mais renforce le rattachement de la convention dans le giron du droit interne. L'intensité de l'extranéité de la norme de coopération ne joue pas sur le degré d'adaptation du droit. L'éloignement des partenaires infraétatiques de coopération conduit même à l'application d'un droit général excluant la précision juridique.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*

Les répercussions sur le droit du rattachement des accords internationaux de coopération régionale déconcentrée à l'ordre juridique international et des conventions de coopération régionale décentralisée à l'ordre juridique interne sont alors très importantes.

D'une part, la spécificité de la relation de coopération régionale déconcentrée réduit l'autorité normative de l'accord dans l'ordre international. Il devient alors intéressant d'apprécier la confrontation de l'accord à l'ordre international et à l'ordre interne. D'autre part, la généralité du droit de la coopération décentralisée, particulièrement sur les relations de coopération entre entités éloignées, a entraîné une quasi-impossibilité du droit à définir un régime juridique aux conventions de coopération.

L'essai d'identification de la production juridique des accords repose sur un dénominateur de recherche commun à savoir le ressort de l'ordre juridique de référence. En matière de coopération régionale déconcentrée, l'ordre juridique international intègre les limitations quant à l'étendue de l'action des DROM vers les Etats, les territoires et les organismes de leur environnement régional. Dans le cadre de la coopération régionale décentralisée, l'ordre juridique interne renferme les restrictions et les inadaptations d'un exercice effectif des entités ultramarines vers le niveau international. L'éventuel détachement du domaine de réception et d'application des accords de coopération régionale décentralisée semble parfois une ouverture pertinente dans le discernement réel et efficient de la règle de droit à construire. La doctrine éclaire alors les perspectives de définition du droit de la coopération décentralisée.

Le droit de la coopération régionale des DROM doit s'appuyer sur un mode de réflexion intégrant un particularisme statutaire dans la République et dans l'Union européenne. L'angle de recherche repose sur le rattachement naturel à une région, à un espace de vie autre que l'espace européen originaire.

L'approche en terme de création de la règle de droit en matière de coopération régionale suit une vision davantage localisée répondant aux spécificités des entités ultramarines. La suffisance du rapport entre l'Etat, le DROM et la région dans laquelle il s'insère est, toutefois, encore perfectible.

Le niveau de compréhension de la coopération régionale est déterminé précisément par le rapport Etat/DROM et à la hauteur de l'intégration du DROM dans la République.

L'identification du droit de la coopération régionale trouve son point de départ dans l'Etat. L'intégralité de la réflexion et de l'argumentation s'appuie sur cette faculté d'examiner un problème sous l'angle de son exposition à l'Etat.

La coopération régionale des DROM relève d'un cadre opératoire spécifique. Il se distingue par nature de la coopération exercée par les collectivités territoriales non ultramarines. L'étude de son contenu et de sa portée conserve un intérêt devant la reconnaissance des modes de coopération qui en découlent et le contrepoids de l'Etat dans les intentions d'actions extérieures des DROM.

La prédominance de l'Etat laisse entrevoir un aspect limitatif à l'action internationale des DROM. Cette réserve se constate lorsqu'il est question d'apprécier, par exemple, l'encadrement de l'Etat dans l'association du DROM au processus de conclusion d'un accord international de coopération régionale déconcentrée ou encore le rattachement au droit interne de la convention de coopération décentralisée et le défaut d'établissement d'un régime juridique.

La coopération régionale a ceci de particulier de définir la nature et les différents modes de coopération ouverts aux DROM afin de permettre une identification de son droit. Elle offre le tableau réel de la coopération outre-mer. Le schéma ainsi dressé forme l'esprit de la coopération outre-mer et ouvre la voie aux questionnements et aux réformations nécessaires. La coopération régionale n'était pas un produit construit. Elle s'est présentée, façonnée comme animée par une volonté d'être désormais exprimée et comprise.

Ainsi, devant l'affirmation d'une action internationale des collectivités territoriales et l'analyse concrète des compétences octroyées en la matière aux DROM, le constat d'une action davantage régionale pour les DROM et internationale pour l'Etat laisse entrevoir l'ampleur de la coopération menée outre-mer et en zone localisée. L'influence de la fonction de l'Etat dans l'expression de sa politique étrangère marque de son empreinte l'ensemble des dispositions relatives aux modes de coopération régionale.

La coopération régionale originelle des DROM, en tant que mode d'association des DROM au processus de conclusion des accords internationaux conclus dans leur environnement régional, génère au regard de la réalité du rapport et des actions de coopération

un processus de détermination de la coopération sous un angle plus exhaustif. En fait, elle révèle une dynamique de collaboration régionale de divers niveaux.

Intégrant l'ensemble des modes de coopération des entités ultramarines, cette expression alors non définie et pourtant inhérente à la situation des outre-mers et à l'intérêt de leur assise régionale, recommande un droit susceptible de la fonder et de la rendre perceptible.

Véritable ressource dans le produit de leur expansion au sein des zones régionales, l'approche de la coopération régionale en terme de définition d'un droit fournit le dessein intelligible de l'action extérieure des DROM. Elle s'avère, en tout état de cause, intrinsèquement divergente de celle des collectivités territoriales ne relevant pas de l'outre-mer.

L'intérêt de l'étude repose donc sur une identification du droit de la coopération régionale des DROM aux fins de déterminer avec précision le contenu juridique de la coopération menée dans les environnements régionaux des DROM. Dans ce cadre, l'analyse commence par la définition de l'environnement juridique de la coopération régionale correspondant concrètement au droit nécessaire à la conclusion des accords (Première partie). Elle se poursuit par un examen du droit applicable à ces accords relevant de leur production juridique (Seconde partie).

PREMIERE PARTIE :

L’ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE LA COOPERATION REGIONALE

L’examen de l’environnement juridique de la coopération régionale des DROM conduit à un découpage de l’action selon que l’entité est pourvue d’une contribution passive ou active dans l’élaboration des relations conventionnelles avec les Etats ou les entités infraétatiques étrangers.

La coopération régionale est alors particulière en fonction du niveau d’intervention du DROM. Dans les espaces ultrapériphériques, divers modes de coopération peuvent être recensés : la coopération régionale interétatique, la coopération régionale déconcentrée, la coopération régionale décentralisée et la coopération régionale associative. En matière de coopération régionale déconcentrée, l’entité est un organe secondaire dans la faculté d’association à la conclusion d’un accord international en raison de la prédominance de l’Etat dans le processus et la qualité étatique du partenaire de coopération. La collectivité ultramarine devient réellement actrice du rapport de coopération lorsque sa contribution est active comme pour la coopération régionale décentralisée.

L’environnement juridique de la coopération régionale met en exergue des règles relatives à la création des rapports de coopération s’épanouissant dans les environnements régionaux et présentant la particularité d’être menés par des organes très distincts. L’étude du droit de la coopération régionale amène ainsi à distinguer dans ces espaces une action internationale de l’Etat et une action des DROM par laquelle ils sont associés à l’activité interétatique. Il en ressort ainsi une certaine déconcentration de l’action internationale régionale de l’Etat au profit des DROM (Titre 1). Parallèlement, les entités infraétatiques ultramarines exercent une action régionale décentralisée (Titre 2).

TITRE 1 : La déconcentration de l'action internationale de l'Etat

L'action internationale de l'Etat dans les espaces régionaux où se situent les DROM est singulière. Elle comporte une dimension duale de représentation des intérêts de l'Etat dans la zone et d'intégration régionale des DROM. La particularité des relations internationales conduit à l'exercice de deux modes de coopération : la coopération régionale interétatique et la coopération régionale déconcentrée.

La coopération régionale interétatique relève de la compétence de chaque Etat à agir dans l'ordre international en raison même de leur personnalité juridique internationale. La coopération régionale déconcentrée est un mode de coopération dont les premières dispositions législatives ont été formulées à l'égard de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Elle peut se concevoir comme le prolongement de la coopération interétatique mais en englobant la problématique relative à l'assise des entités infraétatiques ultramarines dans leur environnement. Il est alors question d'identifier un mode de coopération où, sous l'aval de l'Etat, les DROM deviennent des acteurs privilégiés dans la conclusion des accords internationaux de coopération régionale.

Le droit constitutionnel et la loi sont les supports juridiques. Le texte suprême organise la répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international. La loi définit les modalités d'association de l'entité à la conclusion d'accords internationaux de coopération régionale. L'encadrement constitutionnel et l'omniprésence des autorités de la République dans la conclusion de ces accords sont réels. La coopération régionale déconcentrée des DROM ne se perçoit alors que sous l'angle d'une déconcentration de l'action internationale régionale de l'Etat. Elle s'expose concrètement par l'octroi de compétences en matière internationale aux DROM (Chapitre 1) et l'élaboration progressive d'un cadre juridique de coopération régionale déconcentrée (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : Les compétences des DROM en matière internationale

L'action internationale des DROM exposée par le Titre V de la loi n ° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] s'analyse avec beaucoup de réserves. La coopération régionale est présentée par la loi comme une faculté pour les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion d'être associés à la procédure de conclusion d'un engagement international intéressant leur environnement régional. Le DROM acquiert ainsi la possibilité de conclure un accord international avec un Etat ou un territoire étranger, voire une organisation régionale.

De cette simple formulation d'attribution de compétences dans la matière internationale découle un raisonnement complexe tant sur l'appréciation de la valeur de la compétence elle-même que sur l'identification des moyens juridiques avancés pour y parvenir.

L'examen du dispositif juridique élaboré au profit des DROM met en exergue leur présence dans l'activité interétatique des aires régionales (Section 1). Les éléments juridiques permettant de comprendre le processus de réflexion du législateur puis du Conseil Constitutionnel dans l'association à la procédure de conclusion d'un engagement international révèlent, en fait, l'émergence d'une coopération régionale de type déconcentrée (Section 2).

SECTION 1 : Les DROM dans l'activité interétatique

L'intégration des DROM dans l'activité interétatique relève de la résolution d'une problématique complexe. En effet, la question s'est posée de savoir comment parvenir à une insertion réussie des DROM dans leur environnement régional. Dans cette perspective de développement de l'entité ultrapériphérique, le recours à la coopération s'est imposé. En fonction du contexte régional, l'attribution de compétences en matière internationale semblait répondre pour le mieux aux intentions de progression des DROM. C'est donc au moyen d'une adaptation entre la qualité du DROM et les dispositions constitutionnelles que la loi n ° 2000-

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] a défini le cadre de la participation des DROM à l'activité interétatique de leur environnement régional (I). Marquant de manière insuffisante la prépondérance de l'étatique dans le processus de conclusion d'un engagement international, la décision du Conseil Constitutionnel du 7 décembre 2000[2] est intervenue afin de borner le niveau d'intervention du DROM (II).

I : La participation des DROM au processus de conclusion d'un engagement international

La loi n ° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[3] définit en son Titre V le domaine de l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional. Dans cet objectif, les articles 42 et 43 de la loi concernant respectivement le conseil général et le conseil régional de chaque entité offrent, au côté de l'apport principal d'une faculté d'association au processus de conclusion d'un engagement international (B), des prérogatives tendant à compléter et à organiser le cadre de l'action internationale (A).

A : Les moyens juridiques offerts par la loi d'orientation pour l'outre-mer

Le Titre V de la loi détermine l'ensemble des moyens juridiques nécessaires à une meilleure intégration du DROM dans son environnement régional. Ces moyens s'inscrivent dans les limites dues à sa qualité d'entité décentralisée et de la prépondérance de l'Etat dans le domaine de l'action extérieure. L'intérêt de ce Titre V repose sur le développement endogène et exogène du DROM dans une dynamique de rapprochement avec les entités proches sur le plan géographique qu'elles soient interétatiques, étatiques ou non étatiques. La progression du DROM se traduit donc par un positionnement pertinent dans son espace régional et l'attribution ou la confirmation de moyens juridiques pour y parvenir.

La loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer fournit d'abord un pouvoir de proposition au conseil général ou régional. Il se rapporte à la possibilité d'adresser au

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19830.
[3] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux en matière de coopération régionale entre la République française et les Etats de la Caraïbe, les Etats voisins de la Guyane ou les Etats de l'océan Indien[1]. Ces dispositions se dégagent du cadre strict de la conclusion d'un engagement international. Elles ont pour finalité de rendre effectif les accords de coopération régionale par le droit d'initiative attribué au conseil général et régional. Ce pouvoir d'initiative est cohérent au regard du Titre V de la loi relatif à *« l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional »*. Il tend à produire un principe général d'action en amont mais hors de la procédure de conclusion et un pouvoir légitime de proposition.

Il concerne encore la perspective de conclusion d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes et même des organismes régionaux dépendant des Nations unies[2]. La loi inscrit ainsi la capacité d'une participation au travail des organisations régionales sous l'aval de l'Etat.

Parallèlement à ce pouvoir de proposition en matière de conclusion d'un accord international, le conseil général et le conseil régional des collectivités ultramarines disposent d'un pouvoir de proposition tendant à l'adhésion de la France aux organisations régionales[3]. La proposition est adressée au Gouvernement.

Les présidents de conseils général et régional reçoivent encore un pouvoir de représentation des autorités publiques au sein des organismes régionaux[4]. Il est encadré de deux moyens. Les autorités de la République doivent, d'abord, charger directement le président du conseil général et le président du conseil régional de cette mission. Puis, la mission de représentation s'effectue sous couvert d'instructions et de pouvoirs nécessaires délivrés par les autorités de la République. Ce pouvoir de représentation se complète de la faculté pour les ROM de se constituer membres associés ou observateurs auprès des organismes régionaux après accords des autorités de la République[5]. La loi n° 2000-1207 d'orientation n'attribue pas cette prérogative aux conseils généraux.

Suivant l'orientation du législateur de favoriser l'intégration régionale des DROM, des dispositions sont relatives à l'octroi d'un pouvoir de participation et d'un pouvoir d'initiative des présidents de conseils généraux et de conseils régionaux quant aux négociations avec

[1] Art. L. 3441-2 et L. 4433-4-1 du CGCT.
[2] *Ibid.*
[3] Art. L. 3441-6 et L. 4433-4-5 alinéa 2 du CGCT.
[4] Art. L. 3441-3 alinéa 3 et L. 4433-4-2 alinéa 3 du CGCT.
[5] Art. L. 4433-4-5 alinéa 1 du CGCT.

l'Union européenne et l'adaptation du droit communautaire. Il est question de demandes de participation des présidents des conseils généraux ou régionaux, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques tendant à fixer les conditions d'application du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) dans le cadre de l'article 299 § 2[1] ou de prises d'initiatives de négociations pour l'attribution des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire[2].

Les dispositions juridiques concernant l'expression du DROM dans son environnement régional se complète de l'octroi de compétences dans la matière internationale. Les pouvoirs intéressent directement la conclusion d'engagements internationaux avec des Etats, des territoires ou des organismes interétatiques.

B : L'association des DROM aux engagements internationaux de leur environnement régional

La particularité des aires régionales dans lesquelles se situent les DROM a imposé une adaptation des règles juridiques de coopération. Cette adaptation du droit au contexte de coopération s'est fondée sur une prise en compte de la qualité des interlocuteurs des entités ultrapériphériques dans leurs zones respectives. Celles-ci sont essentiellement composées d'Etats aux autorités locales inexistantes ou parfois difficilement discernables. C'est donc sur le domaine des compétences internationales que l'insertion du DROM dans son environnement régional s'est envisagée. Le dispositif juridique expose alors le cadre d'intervention de l'autorité décentralisée (1). Quelques premières observations peuvent alors être avancées sur la part contributive du DROM dans le processus d'association à la conclusion d'accords internationaux (2).

1 : Le dispositif juridique

La loi n ° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer[3] fournit aux DROM une faculté de participation à la conclusion d'un engagement international. Avant de se concentrer sur les moyens juridiques tendant à donner une place aux DROM dans l'activité interétatique, un état des lieux des bases préexistantes permet d'en cerner l'évolution.

[1] Art. 349 du TFUE.
[2] Art. L. 3441-5 al. 2 et 3 et L. 4433-4-4 al. 2 et 3 du CGCT.
[3] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

Un pouvoir de consultation pour avis[1] simple et donc dénué de véritable portée juridique dans le cadre de l'action internationale[2] était octroyé aux conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. Il s'appliquait sur *« tous les 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 de la mer Caraïbe, les Etats voisins de la Guyane et les Etats de l'océan indien.

En l'espèce, ce pouvoir de consultation n'est attribué qu'aux régions. Les départements ne sont pas concernés par ce dispositif relatif aux accords internationaux intéressant pourtant leur zone géographique. La nécessité d'une consultation, voire même d'une intégration de la collectivité ultramarine au processus de conclusion de l'accord, est reconnue mais non encore effective.

Un pouvoir de consultation obligatoire[3] des conseils régionaux sera ensuite prévu sur les projets d'accords internationaux concernant 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 des régions ultrapériphériques. Ce pouvoir reconnu aux conseils régionaux devient obligatoire. Mais, la loi ne précise pas la réelle portée de l'avis[4]. Cette omission est préjudiciable à la collectivité.

Une circulaire du 10 mai 1987[5] met en exergue l'importance de la collaboration entre l'Etat et les départements et régions ultramarins dans l'action internationale outre-mer. L'exercice de la coopération régionale n'est plus seulement du ressort des régions. Il s'étend aux départements et communes. Ainsi, l'ensemble des entités infraétatiques est investi d'une capacité juridique d'intervention. La circulaire précise qu'une *« cohérence »* doit être

[1] 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, *JO* du 1er janvier 1983, p. 13.

[2] RUBIO (N.), *L'avenir des départements antillais*, Thèse, CERIC, Université d'Aix-Marseille III, La documentation française, 2000, p. 77 : *« Les domaines sont limitativement énumérées mais couvrent des secteurs étendus. Pourtant, la portée de cette consultation est limitée : la saisine est facultative et le conseil régional ne peut pas s'auto-saisir ; la consultation est demandée sur le projet d'accord et non sur le texte définitif qui aura pu faire l'objet de modifications ; enfin, l'avis ne lie pas les autorités nationales »*.

[3] 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, *JO* du 3 août 1984, p. 2559.
Un pouvoir de consultation obligatoire du conseil général de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est dévolu par l'article 25 de la loi du 11 juin 1985 sur les projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement et sur les projets d'accords internationaux portant sur la zone économique de la République au large des côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon (Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* du 14 juin 1985, p. 6551).

[4] Circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des DOM-TOM, *JO* du 24 avril 1988, p. 5454.

[5] Circulaire du Premier ministre n° 2063/SG du 10 mai 1985 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer, entrée en vigueur par une circulaire ministérielle du 12 mai 1987, *JO* du 16 mai 1987, p. 5391.

« assurée entre les actions extérieures menées par l'Etat et les initiatives que les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent prendre vis-à-vis de partenaires étrangers ».

Cette circulaire instaure une concertation entre l'Etat et les DROM en ce qui concerne l'action internationale de l'Etat et l'action extérieure des collectivités. Il va de soi que cette association fondée sur la cohérence des actions et la concertation dissimule un contrôle des autorités étatiques sur l'action extérieure des collectivités. En ce sens, ces dernières doivent *« respecter strictement la compétence exclusive de l'Etat en ce qui concerne les relations avec les Etats étrangers et les organisations internationales interétatiques »*. La circulaire prévoit le rapprochement de l'Etat vers les collectivités lorsqu'il est question de relations purement internationales. Elle organise une participation des élus ou des organismes locaux à la préparation des négociations et à leur déroulement futur sur les projets de coopération intéressant directement les collectivités.

Deux décrets se sont succédés démontrant les limites du pouvoir de consultation des conseils généraux et régionaux en matière de conclusion des accords internationaux relatifs à leur environnement géographique. L'Etat revient en force dans l'action internationale qu'il mène outre-mer. Le décret du 18 juillet 1990[1] instaure un Comité interministériel de la coopération régionale Guyanes-Caraïbes et un délégué interministériel à la coopération régionale. Les termes « conseil général » et « conseil régional » n'apparaissent pas dans le décret. Dans un second décret du 23 mai 1996[2], la coopération régionale outre-mer se déconcentre fortement lorsqu'il revient au Préfet de la Région de Guadeloupe d'animer et de coordonner les actions de l'Etat menées au titre de la coopération dans la région géographique des Caraïbes et des Guyanes intéressant les départements français d'Amérique (DFA).

La loi n ° 2000-1207 d'orientation complète le pouvoir de consultation des DROM, dévolu par la circulaire du 12 mai 1987, d'un pouvoir de proposition[3]. Dans la continuité, les DROM obtiennent la faculté de pouvoir négocier et signer des accords de coopération. La loi distingue alors les accords relevant des domaines de compétence de l'Etat de ceux relevant des domaines de compétence du département ou de la région. Elle fixe, ensuite, l'hypothèse du cumul de domaine de compétence.

[1] Décret n° 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération régionale Caraïbes-Guyanes, *JO* du 26 juillet 1990, p. 8964.
[2] Décret n° 96-449 du 23 mai 1996 modifiant le décret n° 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération régionale Caraïbes-Guyanes, *JO* du 26 mai 1996, p. 7853.
[3] Des dispositions similaires s'applique à la collectivité départementale de Mayotte depuis la loi de 2001 (Loi 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *JO* du 13 juillet 2001, p. 11199).

Lorsque les accords dépendent des domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République peuvent délivrer un pouvoir de négociation ou de signature au président du conseil général[1] ou régional[2] des collectivités ultramarines pour les accords conclus entre la France et les Etats, les territoires ou les organismes régionaux de leur environnement régional. A défaut de délivrance de pouvoir de négociation et de signature, les présidents de conseil général et régional disposent de la possibilité d'être associés ou de participer, au sein de la délégation française, aux négociations de ces accords[3].

En ce qui concerne les accords relevant des domaines de compétence de chaque collectivité domienne, les conseils généraux et régionaux peuvent demander une autorisation[4] tendant à ce que leur président puisse négocier des accords avec les Etats, les territoires ou les organismes régionaux de leur environnement. En cas d'acceptation et sur leur demande, les autorités de la République, assistent aux négociations[5]. Après la phase de négociation de l'accord, le projet est soumis pour avis à la délibération du conseil général ou régional. Le président de chaque collectivité peut ensuite être investi d'un pouvoir de signature[6].

Les accords de coopération relevant à la fois des domaines de compétence de l'Etat ou de la collectivité[7] (département ou région) sont négociés et signés par les autorités de la République, sauf dans l'hypothèse où le président du conseil général ou régional a sollicité un pouvoir de négociation et de signature normalement attribué lorsque les accords relèvent des domaines de compétence de l'Etat.

L'exercice de ces rapports de coopération régionale conduit sous ce dispositif juridique a amené le législateur à prévoir quelques modalités d'organisation.

D'abord, une structure de coopération est clairement présentée comme pouvant répondre à la dimension particulière de ces relations de coopération. L'accommodement de la société d'économie mixte locale (SEML) est précisément confirmé. Les articles L. 3441-7 et L. 4433-4-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) mentionnent ainsi la faculté des conseils généraux et des conseils régionaux des départements d'outre-mer de *« recourir aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés d'économie mixte régies par*

[1] Art. L. 3441-3 alinéa 1 du CGCT.
[2] Art. L. 4433-4-2 alinéa 1 du CGCT.
[3] Art. L. 3441-3 alinéa 2 et art. L. 4433-4-2 alinéa 2 du CGCT.
[4] Art. L. 3441-4 alinéa 1 et art. L. 4433-4-3 alinéa 1 du CGCT.
[5] Art. L. 3441-4 alinéa 2 et art. L. 4433-4-3 alinéa 2 du CGCT.
[6] Art. L. 3441-4 alinéa 3 et art. L. 4433-4-3 alinéa 3 du CGCT.
[7] Art. L. 3441-5 alinéa 1 et art. L. 4433-4-4 alinéa 1 du CGCT.

la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de coopération régionale ».

Ensuite, dans cette même perspective de promotion de la coopération régionale, une instance de concertation des politiques de coopération est instituée[1]. Le décret 11 avril 2001[2] prévoit, en ce sens, la création d'une instance de concertation des politiques de coopération dans la zone Antilles Guyane dénommée « Conférence de la coopération régionale ». L'instance de concertation veille à l'établissement d'une coordination par une information *« des politiques et des programmes de coopération conduits par l'Etat et par les collectivités territoriales »* et un examen de ces actions permettant la coordination entre les politiques et les programmes[3]. La Conférence de coopération est présidée par le Délégué à la coopération régionale qui se présente comme le coordonnateur des actions de l'Etat et des collectivités territoriales. Conformément au décret, la Conférence se compose des membres des Comités de gestion des Fonds de coopération régionale (FCR) du Trésorier-payeur général mais aussi des ambassadeurs de France en poste dans les Etats de la région Antilles-Guyane.

La circulaire interprétative, jointe au rapport au Président de la République[4], sur les dispositions internationales issues de la loi d'orientation pour l'outre-mer précise que l'instance de concertation assure une tâche d'harmonisation des décisions de coopération régionale. Ceci concerne particulièrement la coordination des actions menées par les DROM au titre de leurs compétences, par les préfets de régions, par les chefs des postes diplomatiques des Etats de la région concernée.

En plus de l'attribution de compétences internationales aux DROM, la loi n ° 2000-1207 d'orientation fournit l'apport financier nécessaire à leurs réalisations en instituant quatre fonds de coopération régionale respectivement pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion[5] remplaçant le fonds interministériel de la coopération régionale (FIC). Créé par le décret du 18 juillet 1990[6], le FIC tendait déjà à contribuer aux actions *« facilitant l'insertion des départements français d'Amérique dans la région géographique des Caraïbes*

[1] Art. L. 4433-4-7 du CGCT.
[2] Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) et relatif à la coopération régionale des régions et départements d'outre-mer, *JO* du 14 avril 2001, p. 5801.
[3] Art. R. 4433-29 du CGCT.
[4] 4 avril 2001.
[5] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760, art. 43 codifié à l'article L. 4433-4-6 du CGCT, Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) et relatif à la coopération régionale des régions et départements d'outre-mer, *JO* du 14 avril 2001, p. 5801.
[6] Décret n° 90-655 du 18 juillet 1990 portant création du fonds interministériel de coopération régionale, *JO* du 26 juillet 1990, p. 8964.

et des Guyanes »[1] par la voie de programme de coopération visant le développement économique, social et culturel des Etats.

L'octroi de ces prérogatives, en matière de contribution à la conclusion des accords internationaux, atteste de la volonté du pouvoir central de déléguer des compétences purement étatiques dans le domaine des relations internationales s'établissant dans les zones géographiques où se situent les DROM. Ceci explique clairement les premières observations sur le niveau d'intégration de l'entité décentralisée dans le processus de conclusion d'un accord international.

2 : Le positionnement des DROM

La loi n ° 2000-1207 d'orientation est pertinente puisqu'elle offre spécifiquement aux DROM un cadre de compétences en matière de conclusion d'un engagement international. La loi dresse le dessein d'une répartition des compétences en matière de conclusion d'accords internationaux d'ordre régional et marqué par la présence d'un DROM dans son processus.

Le législateur procède à une répartition des compétences des accords de coopération régionale ressortant des domaines de compétence de l'Etat. Les premiers référents sont les autorités de la République. Le constat de la prééminence des ces autorités dans le processus de conclusion d'un accord relevant du domaine de compétence de l'Etat est directement perceptible. Ainsi, et selon les termes de la loi, les autorités de la République délivrent pouvoir au président du conseil général et au président du conseil régional des DROM pour négocier et signer des accords avec des Etats, des territoires ou des organismes des territoires régionaux[2]. Le contenu de l'accord et, en l'occurrence, le fait qu'il relève des domaines de compétence de l'Etat, conditionne le positionnement secondaire de l'autorité décentralisée.

L'insertion du président du conseil général et du président du conseil régional tient au fait que l'accord se rattache à la compétence de l'Etat. En tout état de cause, elle n'est qu'une simple possibilité et non une quelconque obligation justifiée au regard de la localisation géographique de l'engagement international.

[1] *Id.*, art. 2.
[2] Art. L. 3441-3 alinéa 1 et L. 4433-4-2 alinéa 1 du CGCT.

Ce constat est conforté par la procédure alternative[1] prévue au deuxième alinéa des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du CGCT. Ils disposent qu'en cas d'absence de délivrance de pouvoir de négocier ou de signer, les présidents du conseil général et du conseil régional peuvent être associés, ou participer au sein des délégations françaises aux négociations d'accords de même nature.

Les prérogatives internationales octroyées par le dispositif juridique aux accords relevant des domaines de compétence de l'Etat semblent favorables à la coopération des DROM. La part contributive du DROM à l'action internationale de l'Etat est renforcée lorsque l'accord international relève des domaines de compétence du département ou de la région.

Le législateur découpe la procédure de conclusion par des délibérations prises par les assemblées locales. La première phase intéresse logiquement la négociation de l'accord. Les conseils généraux et régionaux disposent de la faculté de demander l'autorisation de négocier du président par la voie délibérative aux autorités de la République[2]. L'alinéa 2 précise que *« lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation »*.

Ainsi, la procédure d'insertion du DROM dans le processus de conclusion d'un accord international se distingue nettement lorsque l'accord relève des domaines de compétence d'un DROM. Une souplesse dans la procédure apparaît clairement. Le professeur GOESEL-LE BIHAN rappelle, sur ce point, qu'*« une simple autorisation »* est requise pour le consentement à la négociation et non plus des *« pouvoirs de négociation qui peuvent être délivrés par les autorités de la République »*[3]. L'auteur ajoute que *« la négociation est ici menée au nom de la collectivité concernée et non de l'Etat »*[4].

Cette apparente flexibilité du dispositif juridique entraîne un léger fléchissement de l'encadrement du processus de conclusion d'un accord international relevant des domaines de compétence des DROM et un accroissement du degré de leur participation. Un accord international de coopération peut être conclu entre un DROM et un Etat, un territoire ou un organisme de son environnement régional. L'insertion du DROM au processus de conclusion

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les relations internationales : le dispositif juridique », in ELFORT (M.), FABERON (J-Y), GOESEL-LE BIHAN (V.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, p. 531.
[2] Art. L. 3441-4 alinéa 1 et L. 4433-4-3 alinéa 1 du CGCT.
[3] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les relations internationales : le dispositif juridique », *op. cit.*, p. 533.
[4] *Ibid.*

est considérablement accrue. L'élaboration de l'accord, et particulièrement la procédure de négociation, est effectuée au nom du DROM et non pas au nom de l'Etat, dans le respect des engagements internationaux de la France. L'interlocuteur des Etats de l'environnement régional n'est pas une entité étatique, ce qui constitue une véritable progression de la nouvelle perception des relations internationales régionales.

Le législateur poursuit l'octroi de prérogatives internationales en prévoyant une acceptation par le conseil général ou le conseil régional du projet négocié par la voie délibérative[1]. Enfin, les autorités de la République donnent pouvoir au président du conseil général ou du conseil régional aux fins de signature de l'accord et toujours dans le respect des engagements internationaux de la France.

Les articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du CGCT situent la période de négociation comme une phase clef de la procédure de conclusion de l'accord de coopération régionale. Elle est mentionnée dans les trois alinéas fixant les modalités d'intégration du DROM. La phase de négociation acquiert une portée de toute importance. Sous une première approche, ces dernières semblent disposer d'un rôle complémentaire.

Les autorités de la République fournissent une autorisation à négocier au président du conseil général ou du conseil régional sur demande des assemblées locales, un droit de représentation à leur demande à la négociation et des pouvoirs de signature. Ce rôle, non dénué d'intérêt dans sa valeur et ses effets, positionne les autorités de la République en acteurs parallèles dans la phase de conclusion d'un accord international. Une différence dans la procédure se constate par rapport à celle intéressant les accords relevant des domaines de compétence de l'Etat et conclus au nom de l'Etat.

Le législateur fournit à une collectivité territoriale la possibilité de demander à l'Etat la négociation directe d'accords avec des Etats, des territoires ou des organismes régionaux[2], la signature et la conclusion en son nom. L'intérêt de ces dispositions repose sur la faculté pour le DROM de pouvoir être associé à la conclusion d'un accord international de coopération situé dans son environnement régional. L'association d'un DROM à la conclusion des accords intéressant ses domaines de compétence promeut l'efficience des projets de coopération. Les conseils généraux et régionaux ont, dans ce cadre, un degré de

[1] Alinéa 3.
[2] GOHIN (O.), « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *A.J.D.A.* 2001, p. 441.

participation supérieur à celui des accords relevant des domaines de compétence de l'Etat. La portée de ces deux articles est amplement avantageuse pour les DROM. Ils prennent part à la conclusion d'un accord international au titre de leurs compétences décentralisées par l'Etat.

Le degré de participation d'un DROM à l'action internationale de l'Etat est encore singulier lorsque l'accord constitue à la fois des domaines de compétence de l'Etat et des domaines de compétence du département ou de la région. Selon les articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 du CGCT, ces accords mixtes peuvent faire l'objet de deux procédures de conclusion. La première hypothèse consiste à appliquer le processus de conclusion et d'association du DROM se rapportant aux accords dans les domaines de compétence de l'Etat. La seconde hypothèse met en avant une négociation et une signature des accords mixtes par les autorités de la République. Les présidents de conseil général et de conseil régional possèdent la faculté de demander à ce qu'ils participent, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.

L'appréciation du dispositif juridique en matière de coopération régionale fixé par la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer traduit objectivement l'approche mesurée des compétences des DROM. La particularité de ce dispositif émane d'une association des DROM à l'activité interétatique normalement peu ouverte aux entités infraétatiques. La loi assoit sur le plan législatif ces compétences des DROM dans la matière internationale. L'intervention du Conseil Constitutionnel vient durcir le dispositif juridique ouvert aux outre-mers.

II : L'intervention du Conseil Constitutionnel

La loi n ° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer encadre le domaine d'action des entités ultramarines dans la matière internationale. Le positionnement du DROM dans le processus d'association à la conclusion des accords internationaux de leur environnement régional démontre un découpage précis du procédé d'association et une maîtrise certaine de la procédure par les autorités de la République. Cependant, la loi a franchi le pas d'une décentralisation de la compétence dans la matière au profit d'autorités locales ultrapériphériques. La décision du Conseil Constitutionnel du 7 décembre 2000[1] marque un

[1] Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer, JO* du 14 décembre 2000, p. 19830.

coup d'arrêt dans cette progression. Le Conseil Constitutionnel interprète le cadre et le niveau de l'association du DROM à l'activité interétatique (A) et réécrit, en conséquence, le dispositif juridique (B).

A : L'interprétation du Conseil Constitutionnel

La saisine du Conseil Constitutionnel s'appuie prioritairement sur une immixtion d'entités décentralisées dans une matière relevant par principe de l'Etat et de ses acteurs. Les sénateurs et les députés opposent alors une inconstitutionnalité des articles 42 et 43 de la loi. Ils les estiment contraires aux articles 3, 52, 53 et 53-1 de la Constitution. Ils avancent, encore, une atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Le Conseil Constitutionnel reprend ainsi point par point le dispositif juridique. Son but est de donner une interprétation des articles 42 et 43 de la loi qui les rendent conformes aux dispositions constitutionnelles. Dès lors, il est intéressant de constater que le raisonnement du Conseil Constitutionnel se concentre tant sur l'entité décentralisée concernée par la procédure d'association à un accord international que sur la manière dont elle en est associée.

Le Conseil Constitutionnel examine la constitutionnalité de ces dispositions en suivant deux étapes. Lors d'une première étape, le Conseil se concentre sur les détenteurs de ces pouvoirs reconnus par la Constitution et sur la procédure constitutionnelle de conclusion de l'accord à suivre. En somme, le Conseil Constitutionnel repositionne dans le giron des autorités étatiques le processus de conclusion d'un engagement international qui, en vertu de la loi, est censé intégrer une fonction au bénéfice des DROM. Ainsi, le Conseil Constitutionnel ne détache aucunement l'accord relevant de la compétence de l'Etat, l'accord qui au sein de son processus de conclusion intègre un pouvoir de négociation et de signature malgré tout facultatif pour les DROM. Ce point emporte comme conséquence de fournir la dénomination de l'accord. Celui-ci est un traité ou un accord international conclu en vertu de la procédure des articles 52 et 53 de la Constitution et selon une procédure courte ou longue.

Le processus de conclusion de l'accord de coopération régionale est comparable à celui des traités et accords internationaux tel que prévu par la Constitution. Seule diffère l'insertion des présidents de conseil général et de conseil régional dont le Conseil

Constitutionnel souligne qu'ils *« agissent comme représentants de l'Etat et au nom de la République française »*.

Après avoir identifié la qualité des autorités décentralisées lorsqu'elles sont pourvues d'une fonction dans le processus de conclusion, le Conseil établit la marge de manœuvre qui leur est octroyée. Les autorités décentralisées sont dotées d'un *« mandat »* contenant les instructions données par les autorités de la République qui peuvent seules être mises en œuvre. Le Conseil Constitutionnel énonce ensuite la liberté de ces autorités dans le choix des plénipotentiaires, dans la délivrance de pouvoirs uniquement à l'une des phases de négociation ou de signature et, pour finir, dans la faculté de révocation des pouvoirs.

Les compétences internationales dévolues par les articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du CGCT forment l'expression la plus aboutie de l'insertion d'un DROM dans le processus de conclusion d'un accord international de coopération. En effet, la loi n ° 2000-1207 d'orientation donne aux DROM une véritable expression dans le champ de la matière internationale et dans le domaine de ses compétences. La valeur de la compétence internationale doit néanmoins être mesurée. De tels avantages, si contradictoires à l'esprit de la répartition constitutionnelle des compétences, cachent une nouvelle fois de nombreuses atténuations dévoilées par la décision du Conseil Constitutionnel du 7 décembre 2000[1].

La décision du Conseil Constitutionnel a exposé en amont que dans le cadre des accords de coopération régionale, le DROM est associé à l'action internationale de l'Etat. Ainsi, s'agissant des accords conclus dans les domaines de compétence du département ou de la région, le Conseil débute son raisonnement par une affirmation laissant présager le ton de son appréciation sur les dispositions : *« les autorités compétentes de la République ont un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision quant à la mise en œuvre des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales ; que les précisions ci-dessus énoncées sur la portée des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du même code sont applicables aux présentes dispositions »*.

Le Conseil Constitutionnel calque ainsi l'encadrement du dispositif juridique applicable aux accords relevant des domaines de compétence du DROM sur celui des accords dépendant des domaines de compétence de l'Etat. L'association des DROM au processus de

[1] Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer, JO* du 14 décembre 2000, p. 19830.

conclusion d'un accord de coopération régionale procède, dès lors, toujours de l'action internationale de l'Etat. Les présidents de conseil général et de conseil régional disposent de la faculté de négocier et de signer l'accord dans leurs domaines de compétence. Ils agissent comme *« représentants de l'Etat »*. En fait, les autorités de la République ne sont pas des acteurs aussi complémentaires qu'ils peuvent le paraître selon l'approche littérale de la loi. Leur participation à la négociation, une fois l'autorisation de négociation accordée, peut se produire *« à tout moment »*. Cette faculté d'intervention réduit la marge de manœuvre de la collectivité territoriale qui peut subir une immixtion des autorités de la République lors de chaque phase de conclusion de l'accord.

Les délibérations des conseils généraux et des conseils régionaux ponctuant la procédure de conclusion sont ensuite réduites d'intérêt. Ceci se constate précisément lors de la phase finale de la procédure. Les alinéas 3 précisent qu'à l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil général ou régional pour acceptation. Pour éviter tout pouvoir d'appréciation et de discrétion au profit de l'assemblée délibérante sur un projet d'accord international de coopération, le Conseil Constitutionnel refuse de donner une autorité à la délibération et ainsi à la consultation qu'il désigne de *« consultation pour avis »* et *« que, quel que soit le sens de la délibération desdits conseils, les autorités de la République conservent toute liberté pour donner pouvoir, aux fins de signature de l'accord, à la personne de leur choix, y compris aux présidents des conseils généraux ou régionaux intéressés »*. Le Conseil ayant préalablement avancé que *« la décision des autorités compétentes de la République de signer un accord international ne saurait être soumise à une quelconque autorisation préalable »*.

La procédure de conclusion d'un accord mixte réitère la rigidité de l'intégration d'un DROM dans le processus. Ceci est principalement avéré par le fait que l'accord relève des domaines de compétence de l'Etat. En somme, soit l'autorité décentralisée se plie à l'encadrement étatique prévu dans le cadre des accords relevant des domaines de compétence de l'Etat et à une marge de manœuvre dès plus réduite, soit l'autorité se contente d'une participation simple à la négociation de l'accord. La participation du président de conseil général ou de conseil régional à la signature a été déclarée non conforme à la Constitution. Le Conseil Constitutionnel a souligné que *« 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 »*.

Les verrous constitutionnels sont bien rétablis. Les revendications des intérêts des outre-mers dans le processus de conclusion d'un accord mixte sont, en ce sens, minimisées particulièrement lorsque l'Etat prétend mener le jeu des négociations sous couvert des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du CGCT ou sous une simple participation aux négociations au sein de la délégation française.

L'interprétation du Conseil Constitutionnel est lourde de conséquences dans la mesure où sa finalité même est de fournir une appréciation de la constitutionnalité des articles 42 et 43 de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer. Dès lors, l'interprétation du Haut Conseil découle d'une part de l'existence de dispositions constitutionnelles relatives à la procédure de conclusion d'un engagement international et d'autre part, un dispositif législatif tendant à intégrer des entités décentralisées dans cette procédure.

L'interprétation du Conseil Constitutionnel est sévère. Elle est concentrée sur une action internationale qui sur le plan juridique est avant tout l'apanage de l'Etat. Les DROM y sont inclus au titre d'une transformation de l'entité décentralisée en entité déconcentrée que l'accord relève du domaine de compétence de l'Etat ou du département et de la région. Un parallélisme de l'association à la procédure s'effectue alors même que le domaine de compétence est variable.

Sous ces différents aspects, l'on constate que l'interprétation du Conseil Constitutionnel a engendré une réécriture des dispositions juridiques initiales. Les articles 42 et 43 de la loi d'orientation sont ainsi modifiés dans leur interprétation, application et niveau de compréhension.

B : Une réécriture du dispositif juridique

L'attribution de compétences internationales au bénéfice des DROM leur permet de disposer d'une participation variable au processus de conclusion d'un engagement international. Elle présente ainsi une évolution de la perception de l'Etat de ses relations internationales et de la scène internationale. La souveraineté internationale ne reconnaît que la capacité des Etats à agir sur cette scène. L'intervention même minime d'acteurs infraétatiques s'apparente à un consentement parfois contraint de l'ordre international à l'immixtion de nouveaux acteurs et conséquemment de nouvelles attentes.

L'action internationale de l'Etat reste sans cesse une action de représentation unilatérale et centrale. Ce point ressort directement de la manière dont le Conseil Constitutionnel a interprété le dispositif juridique pour s'assurer de sa conformité aux dispositions constitutionnelles. Le niveau d'insertion des DROM dans ce processus le confirme. En effet, si l'adaptation du dispositif juridique de coopération trouve une certaine réponse dans la faculté pour ces entités de coopérer avec des Etats, des territoires ou des organismes régionaux, la marge de manœuvre fortement encadrée freine la vigueur que ce dispositif pouvait entraîner. Parallèlement, elle peut apparaître insuffisante, voire inutile, tant le dispositif juridique restreint le contenu des pouvoirs d'action. La compréhension de l'action internationale des DROM tourne autour de cette dualité.

La décision du Conseil Constitutionnel procède à un renforcement des autorités étatiques dans le processus de conclusion d'un accord de coopération pourtant normalement élaboré à l'intention d'un DROM et localement situé dans un environnement régional. Cette décision préserve la prééminence des autorités étatiques. Elle ne présente un intérêt pour les DROM que dans leur faculté de participation réduite à l'élaboration de l'accord international relevant de la compétence de l'Etat.

Cette déduction confirme l'approche du professeur GOHIN quant à la qualification de la procédure d'*« association- service »* du DROM dans l'intérêt de l'Etat[1]. Elle atteste, ensuite, réellement de l'ajustement du dispositif juridique de conclusion d'un accord de coopération et de participation du DROM au cadre de compétence.

De telles attributions législatives aux aspects, pour le moins, contradictoires avec la procédure constitutionnelle de répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international ne peuvent trouver une explication que dans l'appréciation faite par les neuf sages du Conseil Constitutionnel.

Tout comme en matière de conclusion d'un accord international relevant des domaines de compétence de l'Etat, le Conseil Constitutionnel borne les attributions consenties aux DROM dans le cadre des accords découlant de leurs domaines de compétence. Si, en apparence, la loi octroie une fonction internationale à un DROM par la délivrance d'un pouvoir d'association, la lecture de la décision du Conseil Constitutionnel rétablit le schéma initial. Elle instaure un encadrement des autorités étatiques réduisant considérablement l'impact de ces dispositions.

[1] GOHIN (O.), « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *op. cit.*, p. 441-442.

Le professeur GOHIN qualifie l'association du DROM au processus de conclusion comme étant une *« association - profit »* par laquelle les DROM *« s'associent ou sont associés à l'action internationale de l'Etat dans leur intérêt »*[1]. L'identification de l'association ne laisse plus de doute sur la véritable portée du dispositif des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du CGCT. L'auteur, par une simple qualification, indique clairement l'étendue des pouvoirs de ces collectivités.

Le Conseil Constitutionnel rétablit ainsi le dispositif juridique du processus de conclusion d'un accord international à la véritable qualité du DROM et à sa catégorie d'entité décentralisée. Dans cette optique, l'attribution de compétences dans la matière internationale à un DROM ne contrecarre pas le dispositif constitutionnel de répartition des compétences. L'Etat reste le maître d'œuvre de la procédure. Par ailleurs, le législateur et le Conseil Constitutionnel n'ont eu aucunement l'intention d'exclure le processus de conclusion des accords aux règles de procédures des articles 52 et 53 de la Constitution.

La réécriture du dispositif juridique par le Conseil Constitutionnel n'a d'autre motivation que de rendre conforme un dispositif de droit à des règles d'ordre constitutionnel. En somme, pour comprendre le degré d'évolution des compétences des DROM dans la matière internationale, il convient davantage de retenir la décision que la loi. La loi établissait un dispositif d'association moins permissif. Le Conseil Constitutionnel a défini les conditions de sa réalisation et, en quelque sorte, de son acceptation.

L'association des DROM à l'activité interétatique fait l'objet d'un encadrement important. L'intégration d'entités décentralisées dans le processus de conclusion d'un engagement international restreint à un environnement régional marque la volonté de l'Etat de partager l'action internationale. Les limitations du Conseil Constitutionnel rendent assez rigide l'application des dispositions de la loi. Néanmoins, elles représentent l'unique condition de recevabilité du dispositif et de la constitutionnalité des articles 42 et 43. A cet égard, un approfondissement de ce dispositif juridique dessiné par le Conseil Constitutionnel s'impose afin de définir les raisons de cette orientation extrêmement cadrée et le recours à la déconcentration.

[1] *Id.*, p. 439 et p. 441.

SECTION 2 : Les éléments juridiques de la coopération régionale déconcentrée

Devant une intégration des DROM dans l'activité interétatique analysée sévèrement par le Conseil Constitutionnel, l'identification des éléments juridiques concourant à la réalisation d'une coopération régionale de type déconcentré s'avère indispensable. En effet, deux moyens juridiques complémentaires amènent à l'établissement de ce dispositif d'attribution de compétences en matière internationale. Pour parvenir à l'élaboration de règles de coopération offrant l'opportunité aux DROM d'être associés au processus de conclusion d'un engagement international, le législateur s'est appuyé sur le cadre constitutionnel. Il a, en ce sens, recherché les perspectives possibles d'intégration d'une entité décentralisée dans une procédure quelque peu fermée. Le Conseil Constitutionnel a, quant à lui, voulu garder l'esprit du processus constitutionnel en recourant à une méthode d'intégration tirée de la déconcentration.

La compréhension des éléments juridiques de construction de la coopération régionale déconcentrée passe alors par la perception d'un cadre constitutionnel auquel a été juxtaposé des règles de déconcentration afin de permettre une insertion d'entités décentralisées.

Pour mesurer le cheminement intellectuel de ces dispositions relatives à la matière internationale, il est nécessaire de faire un examen progressif du cadre constitutionnel relatif à la conclusion des engagements internationaux (I). L'étude se complète, ensuite, logiquement de l'appréciation du système d'association déconcentrée des DROM (II).

I : L'application du cadre constitutionnel à la conclusion des engagements internationaux

Le niveau de qualité des compétences des DROM en matière internationale se comprend à la lumière des dispositions constitutionnelles relatives à la procédure de conclusion d'un engagement international. En effet, l'apport de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] et le caractère restrictif de la décision du Conseil Constitutionnel du 7 décembre 2000[2] s'expliquent en fonction des ouvertures possibles du texte suprême. La compréhension du dispositif constitutionnel de 1958

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19830.

conditionne alors la recevabilité de la valeur des compétences dévolues aux DROM dans le cadre de leur association au processus de conclusion des accords internationaux. Ce dispositif constitutionnel positionne les autorités étatiques comme les principales détentrices de compétences en matière de conclusion d'un engagement international (A). Néanmoins, il n'est recevable que dans la mesure où il s'avère compatible avec les règles organisées par le droit international (B).

A : Le droit constitutionnel de l'action internationale de l'Etat

Le droit constitutionnel de l'action internationale de l'Etat est la traduction de la répartition des pouvoirs et de la prééminence du Président de la République dans le traitement des hautes affaires de l'Etat. L'exercice de la coopération interétatique entraîne la conclusion d'engagements internationaux suivant une procédure conforme au dispositif constitutionnel. La Constitution détermine des pouvoirs d'action exclusifs au Chef de l'Etat (1). Elle organise ensuite un partage des compétences à divers degrés entre le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement (2).

1 : Les prérogatives constitutionnelles du Président de la République

En conformité avec la conception des pouvoirs du Général DE GAULLE, la Constitution de 1958 institue une prééminence du Président de la République dans le domaine de la conclusion des traités. Sa fonction centrale en matière d'action internationale est avérée dès l'article 5 de la Constitution puisque le Président est *« le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités »*.

Cet article fixe le caractère supérieur de la fonction par la formulation d'orientations générales permettant de cadrer et de recentrer toutes actions vers le Président en cas de situation complexe et d'asseoir la légitimité du pouvoir[1]. Cette disposition constitutionnelle présentée en amont de la Constitution, telle une détermination symbolique et de principe de la fonction centrale du Président, recouvre les aspects de l'action internationale de l'Etat comme l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire, le respect des traités et la continuité de

[1] CONAC (G.), « Article 5 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La constitution de la république française, Analyses et commentaires*, Economica, 2ème édition, 1979, p. 230-232.

l'Etat. Le Président de la République assume la tâche de contrôle des accords internationaux auxquels la France a consentis.

Comme toute disposition fixant des lignes directrices, en l'espèce d'attribution de compétences, certains articles de la Constitution doivent être mentionnés afin d'exposer leur complémentarité avec l'article 5.

La première série est relative au contrôle effectué sur les engagements internationaux de la France. Au contrôle général de principe dévolu par l'article 5, le professeur LESAGE adjoint le principe d'un contrôle parlementaire[1] en vertu des articles 20[2] et 21[3] de la Constitution.

L'interprétation de l'article 5 à la lumière de l'article 20 est assez régulière. Leur combinaison s'effectue soit pour énoncer *« la distribution des rôles constitutionnels »*[4] soit pour justifier *« la responsabilité particulière »*[5] du Président en ce domaine.

La lecture combinée de l'article 5 avec l'article 21 est de même recevable. Ce dernier prévoit une répartition du pouvoir réglementaire entre le Premier ministre et le Président de la République par un renvoi direct à l'article 13 de la Constitution. Cet article détermine le pouvoir réglementaire du Président pour les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres. En vertu de la présentation de l'article 21, la compétence de principe en matière d'exercice du pouvoir réglementaire général revient au Premier ministre dont les actes sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution[6]. La compétence réglementaire du Président de la République repose sur les actes délibérés en Conseil des ministres contresignés par le Premier ministre, et le cas échéant, par les ministres responsables[7].

[1] LESAGE (M.), « Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la Vème République », *A.F.D.I.* 1962, p. 873 : *« Selon la Constitution de 1958, la fixation de la politique étrangère de la France et la conclusion des accords destinés à la mettre en œuvre restent d'abord une compétence gouvernementale, soumise en principe au contrôle parlementaire »*.
[2] Art. 20 : Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. (…) Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.
[3] Art. 21 : Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement.
[4] CONAC (G.), *Id.*, p. 236.
[5] GOESEL–LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République*, Thèse, A. Pedone, 1995, p. 210-211.
[6] Art. 22 de la Constitution.
[7] Art. 19 de la Constitution.

L'article 21 de la Constitution formule un partage du pouvoir réglementaire général entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement ainsi qu'une compétence de principe pour ce dernier. Cependant, il n'en résulte pas pour autant que le Premier ministre dispose d'une quelconque exclusivité et particulièrement d'une intervention réglementaire de droit pour tout type d'acte. Le Président de la République détient le pouvoir réglementaire pour les actes les plus influents, c'est-à-dire ceux délibérés en Conseil des ministres. Cette compétence de principe du Premier ministre en matière réglementaire ne préjuge pas de la valeur de l'exercice de ce pouvoir normatif. Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire pour les actes les plus importants de la vie de l'Etat ce qui est confirmé par l'article 21 dont les termes *« sous réserve »* suspendent la prérogative réglementaire du Premier ministre en cas d'application de l'article 13.

La seconde série d'articles et, spécifiquement les articles 11 et 16 de la Constitution appréciés à la lumière de l'article 5, prouve une nouvelle fois la prééminence du Président de la République en matière internationale[1].

L'article 11[2] de la Constitution instaure par la voie d'une procédure référendaire une relation directe entre le Président et les citoyens de l'Etat. Le déclenchement de l'article 11 par le Président de la République lui permet de soumettre au référendum tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité, qui sans être contraire à la Constitution[3], aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Ainsi, la procédure du référendum présente l'intérêt d'instaurer la voix du peuple dans le processus de conclusion des accords internationaux et d'attester de l'importance du traité qui lui est soumis. L'article 11 de la Constitution constitue une prérogative du Président de la République puisque le mécanisme relève de son initiative, voire même de sa *« compétence*

[1] GOESEL–LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 206.

[2] Art. 11 : Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.
Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.
Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.
Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, *JO* du 5 août 1995, p. 11744.

[3] En cas de contrariété d'un engagement international avec une clause de la Constitution, l'article 54 prévoit une révision de la Constitution préalable à l'autorisation de ratifier ou d'approuver.

exclusive » et *« d'un pouvoir de décision propre »*[1]. Le référendum et sa procédure de mise en œuvre instituent une position déterminante du Président de la République dans sa décision de soumettre aux électeurs l'option de ratification d'un traité. L'article 11 alinéa 2 instaurant un débat parlementaire pour les référendums organisés sur proposition du Gouvernement est une modalité nécessaire mais non suffisante dans la mesure où la décision du Président de poursuivre ou non le mécanisme du référendum est obligatoire et postérieure au débat.

Enfin, l'article 11 est marqué d'une singularité touchant à la marge de manoeuvre dont dispose le Président de la République. Ce dernier est doté d'un pouvoir intermédiaire entre les citoyens de l'ordre interne et les normes de l'ordre international. Cette prérogative de décision de consultation interne sur un projet de loi de ratification d'un traité range le Président de la République dans une fonction déterminante entre l'ordre interne et l'ordre international exorbitante.

L'article 16[2] de la Constitution fournit au Président de la République des pouvoirs exceptionnels lorsque l'exécution des engagements internationaux de la République est menacée d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu. Les pouvoirs exceptionnels dévolus par l'article 16 ont été clarifiés par la pratique et l'arrêt de principe du Conseil d'Etat du 2 mars 1962, *Rubin de Servens*[3].

Le Conseil d'Etat, averti de la prérogative exceptionnelle que constitue l'application de l'article 16, éclaircit les pouvoirs du Président de la République en formulant deux considérations. Le raisonnement repose sur une différenciation entre la décision de mise en application de l'article 16 et les mesures prises en application de l'article 16[4].

---

[1] PACTET (P.), *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22ème édition, 2003, p. 422.

[2] Art. 16 : Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.
Il en informe la Nation par un message.
Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.
Le Parlement se réunit de plein droit.
L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

[3] CE Ass. 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, *R.D.P.* 1962, p. 294, concl. HENRY (J-F).

[4] CHATELAIN (J.), « Article 16 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La constitution de la république française…*, *op. cit.*, p. 544-547 ; Le professeur MORAND-DEVILLER procède au découpage entre la décision de recourir à l'article 16 et les mesures prises en vertu de l'article 16 : MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 9ème édition, 2005, p. 343-344.

La première décision tendant à la faculté du Président de la République de recourir à la mise en œuvre de l'article 16 et ainsi de procéder à son déclenchement présente, selon le Conseil d'Etat, le caractère d'un acte de gouvernement. Les décisions découlant de la mise en application de l'article 16 traduisent l'exercice des pouvoirs exceptionnels puisque la première décision a permis, en l'espèce, au Président de prendre des mesures motivées par les circonstances dans les domaines du pouvoir législatif (article 34). Elle aurait pu encore permettre de prendre des mesures relevant du pouvoir réglementaire (article 37).

Cette compétence exceptionnelle de déclenchement de l'article 16 organise, au profit du Président de la République, une véritable confusion organique des pouvoirs désignée sous sa forme normative comme un acte de gouvernement. L'acte de gouvernement se singularise par son immunité juridictionnelle tant administrative que judicaire[1]. Elle est opposable dès son entrée en vigueur jusqu'à la fin de son application.

L'appréciation des articles 21, 11 et 16 de la Constitution à la lumière de l'article 5 fait apparaître la mission prééminente du Président de la République dans son action interne et internationale. Les dispositions de la Constitution ne contredisent pas la fonction cardinale du Président de la République dans le processus de conclusion des engagements internationaux. Le texte constitutionnel règle une distribution des compétences selon la nature du traité ou de l'accord entre le Chef de l'Etat et le Gouvernement. Le Parlement dispose d'une fonction médiane. Cependant, elle n'aboutit pas à son insertion dans le processus de négociation et de signature des engagements internationaux.

2 : Le partage des compétences étatiques

Le cadre constitutionnel de la répartition des compétences entre les autorités étatiques est organisé au Titre VI de la Constitution de 1958 *« Des traités et accords internationaux »* regroupant les articles 52 à 55. Ce titre a pour finalité de présenter les détenteurs de compétences internationales puis de fixer les éléments de procédures tendant à la conclusion des engagements internationaux.

La répartition des compétences étatiques en matière de conclusion des accords internationaux est prioritairement opérée par les articles 52 et 53 de la Constitution. La

[1] Le caractère intouchable de l'acte est bien souligné dans l'arrêt *Rubin de Servens* lorsque le Conseil d'Etat précise qu' *« il n'appartient au Conseil d'Etat ni d'apprécier la légalité, ni de contrôler la durée d'application »*.

doctrine classe généralement les accords relevant, d'une part, d'une prérogative de l'exécutif et donc du Président de la République ou du Gouvernement[1] ou d'autre part, du législatif à savoir le Parlement[2].

A l'origine, cette répartition des compétences était fortement empreinte de la perception du Général DE GAULLE de la fonction présidentielle et de son objectif affiché de donner une *« tête à l'Etat »*[3]. L'attribution prééminente dans l'esprit originel de la Constitution est traduite à l'article 52 disposant que *« le Président de la République négocie et ratifie les traités »*.

Hormis ces considérations, le traité, sous l'angle de l'article 52 alinéa 1, se dénomme « accord soumis à ratification ». Il constitue le consentement de l'Etat à être lié sous sa forme la plus solennelle[4]. Le traité sera ensuite désigné, avec la pratique, « accord en forme solennelle » indiquant le consentement de l'Etat à son plus haut niveau.

Dans l'ordre international, la dénomination de l'accord est indifférente[5]. La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 fournit en son article 2 alinéa 1-a) une définition de ce qu'elle nomme *« l'expression « traité » »* marquant un détachement sur l'approche sémantique du terme. Ainsi, constitue un traité *« un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière »*. La Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales et entre organisations internationales du 21 mars 1986 suit une logique identique d'identification de l'expression « traité ». En ce sens, dans l'ordre international, la dénomination de l'accord international, cette dernière expression étant un terme générique largement usité, ne préjuge pas de la qualité, de la valeur et de la nature de

[1] DHOMMEAUX (J.), « La conclusion des engagements internationaux en droit français : dix-sept ans de pratique », *A.F.D.I.* 1975, p. 818-834 ; LESAGE (M.), « Les procédures de conclusion des accords internationaux… », *op. cit.* , p. 875-879.
[2] DHOMMEAUX (J.), *Id.*, p. 834-851 ; LESAGE (M), *Id.*, p. 879-880.
[3] Document 11-401, Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au Palais de l'Elysée par le général de Gaulle le 20 septembre 1962, in MAUS (D.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Vème République*, Collection retour aux textes, La documentation Française, 1995, p. 85.
[4] *« Le choix de la forme solennelle se fait en fonction des précédents, de la nécessité qu'a l'Etat étranger d'adopter cette forme en raison de son droit interne ou de considérations politiques qui conduisent à donner une plus grande solennité à l'engagement »* : Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *JO* du 31 mai 1997, p. 8415, *R.G.D.I.P.* 1997-2, p. 602 et s.
[5] CIJ, 1er juillet 1994, Affaire de la *Délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, *Rec.* 1994, p. 120 ; CIJ, 21 décembre 1962, *Sud-Ouest africain, exceptions préliminaires*, *Rec.* 1962, p. 331.

l'acte. L'intention de se lier[1] des Etats partie forme le consentement et la base de la recevabilité de l'accord dans l'ordre international.

Le consentement de l'Etat à être lié constitue une modalité substantielle. Il regroupe tant l'enveloppe juridique du traité correspondant aux formalités de la conclusion de l'accord que l'essence même du traité comprenant le contenu et les finalités.

L'ordre international attache peu d'importance à la dénomination de la forme de l'accord. Par contre, le droit constitutionnel français et particulièrement sa pratique ont évolué vers une dénomination des accords internationaux selon les détenteurs de compétences et les procédures de conclusion.

Ainsi, l'accord en forme solennelle de l'article 52 alinéa 1 est propre à une compétence exclusive du Président de la République dévolue par son pouvoir de ratification du traité. L'acte de ratification est produit sous la forme de « lettres de ratifications » par lesquelles le Président donne son approbation au traité et son engagement au respect des dispositions[2]. Cette compétence du Président de la République n'exclut pas pour autant les contreseings[3].

L'interprétation de l'article 52 alinéa 1 disposant que *« le Président de la République négocie et ratifie les traités »* ne signifie pas que seul le Chef de l'Etat est tenu à la négociation du traité. La négociation et la conclusion des engagements internationaux s'effectuent au nom du Chef de l'Etat et *« les négociateurs du traité doivent être habilités par un document signé par le Président de la République (et contresigné) »*[4]. L'attribution de ce pouvoir de négociation résulte de la délivrance par le Président de la République de *« pleins pouvoirs »*[5] dont l'acte afférent est soumis au contreseing du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères.

---

[1] *« laquelle doit se déduire d'une interprétation des « termes employés et des circonstances »* : CIJ 19 décembre 1978, *Plateau continental de la mer Egée, Rec.* 1978, p. 38, cité par ALLAND (D.), *Droit international public*, PUF, 2000, p. 216.
[2] MANIN (P.), « Article 52 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La constitution de la république française…, op. cit.*, p. 1001.
[3] *Ibid.*
[4] MANIN (P.), *Id.*, p. 1002.
[5] *« la lettre de pleins pouvoirs »*, *Ibid.* ; la Convention de Vienne définit en son article 2 alinéa 1c) l'expression « pleins pouvoirs » comme étant : *« un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité »*.

La Convention de Vienne sur le droit des traités apporte quelques éclaircissements sur les dépositaires de ces pleins pouvoirs et l'acquisition de la qualité de représentants de l'Etat. Ainsi, la qualité peut être déduite de la production formelle de pleins pouvoirs ou résulter de la pratique. Dans ce dernier cas, la pratique des Etats a fait émerger des représentants de l'Etat légitimes pour lesquels la production de pleins pouvoirs pour la conclusion d'un traité ne s'avère pas indispensable.

La Convention précise ensuite, en son article 7, les fonctions de l'Etat en vertu desquelles les pleins pouvoirs ne sont pas nécessaires mais existent de fait et de droit. Il s'agit, en l'occurrence, des Chefs d'Etat, des Chefs de gouvernement, des ministres des affaires étrangères[1], des chefs de mission diplomatique[2], des représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes[3].

La Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986 est davantage explicite. La Convention procède à un découpage entre les pleins pouvoirs déployés pour exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité ou pour exprimer le consentement de l'organisation à être liée par un traité.

L'article 52 alinéa 1 de la Constitution organise la compétence présidentielle en matière de conclusion des traités les plus importants et entraînant, en ce sens, la qualification d'accords soumis à ratification ou d'accords en forme solennelle. Toutefois, ce même article 52 prévoit une répartition du « treaty-making power » entendu comme la capacité internationale de l'Etat de conclure des accords avec des Etats étrangers. L'alinéa 2 de l'article 52, disposant que le Président de la République *« est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification »*, établit la compétence gouvernementale.

Ainsi, le gouvernement est compétent en matière internationale pour les accords non soumis à la ratification du Président de la République. Ces accords sont parallèlement dénommés des accords en forme simplifiée.

[1] Pour les actes relatifs à la conclusion d'un traité.
[2] Pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire.
[3] Pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe.

Deux observations émanent de l'article 52 alinéa 2. D'une part, ces accords non soumis à la ratification ne sont pas considérés comme des traités. D'autre part, si l'accord ne peut faire l'objet d'une ratification du Président de la République, cet alinéa expose une relation évidente du Gouvernement avec le Président de la République reposant sur une information des négociations. L'accord non soumis à ratification exclut a priori une intervention du Président lors de sa conclusion. L'accord en forme simplifiée relève d'une prérogative du Gouvernement. Il est conclu au nom du Gouvernement. L'accord en question peut inclure dans son processus de conclusion une intervention du Parlement lorsqu'il relève du domaine des accords dont l'approbation est impérative[1]. Dans le cadre des accords en forme simplifiée, la délivrance de pleins pouvoirs signés par le Président de la République n'est pas requise, seuls des pouvoirs simples signés par le ministre des Affaires étrangères sont attendus.

Si la première approche de l'article 52 alinéa 2 semble exclure toute immixtion du Président dans le processus de conclusion des accords non soumis à ratification, le droit d'information de ce dernier s'apparente néanmoins à l'instauration d'un rapport entre l'exécutif. En effet, dans l'esprit de la Constitution de 1958, il ne pouvait être envisagé une quelconque exclusion du Président de la République dans le cadre de l'élaboration d'accords conclus au nom du Gouvernement.

La formulation de l'alinéa 2 laisse à penser, avec les termes *« de toute négociation tendant à la conclusion »*, que l'information du Chef de l'Etat a lieu durant la phase de négociation de l'accord en forme simplifiée[2]. Le professeur GOESEL-LE BIHAN démontre le bénéfice de l'intervention préalable en appréciant l'ajout de l'adverbe *« préalablement »* qui avait été discuté lors de l'écriture de l'article 52 alinéa 2. L'auteur précise, sur ce point, que *« Force est ainsi de constater que la formule proposée ne dépossède pas le Président de son traditionnel pouvoir d'arrêt à l'égard des accords en forme simplifiée. Elle en modifie seulement le moment d'exercice en reconnaissant au Président un droit de regard préalable à la conclusion de ces accords. »*[3].

L'auteur soulève la discontinuité entre le contrôle a posteriori du Président de la République et l'institution d'un contrôle a priori. Ce droit de regard dont il est question

[1] Art. 53 et 27 de la Constitution (GOESEL-LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux…*, *op. cit.*, p. 231).
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 243.
[3] *Id.*, p. 242.

s'exerce lors de la phase de négociation de l'accord laissant une marge de manœuvre considérable au Chef de l'Etat.

La formulation de l'alinéa 2 de l'article 52 assoit clairement l'information du Président de la République très en amont de la conclusion de l'accord en forme simplifiée puisqu'elle intervient lors de la négociation. Cette logique est confirmée par la circulaire du 30 mai 1997 précisant que *« la décision d'ouvrir une négociation ou de refuser la proposition qui est faite en ce sens par un Etat constitue un acte de politique étrangère engageant le France »*[1]. Il apparaît peu probable que le texte constitutionnel et particulièrement les constituants aient pu songer à une exception présidentielle d'intervention dans un acte qui, dans sa forme, relève de la politique étrangère visant à la production d'un accord conclu au nom du Gouvernement.

De plus, le professeur GOESEL-LE BIHAN précise que la pratique constitutionnelle de la Vème République a poursuivi le maintien de la nécessité d'un décret présidentiel de publication des traités et des accords internationaux[2]. La signature par le Président de la République du décret de publication de l'accord en forme simplifiée s'analyse comme une réponse à l'information exigée par l'article 52 alinéa 2. De par cette signature, le Président est assuré de prendre connaissance de l'accord international. L'article 52 de la Constitution établit la compétence gouvernementale dans le processus de conclusion des accords internationaux. L'exécutif possède la place déterminante de négociation des accords internationaux qu'ils relèvent de la forme solennelle ou de la forme simplifiée.

Ce positionnement de l'exécutif en matière internationale n'est pas remis en cause avec l'autorisation parlementaire de ratification et d'approbation de certains traités et accords instaurée par l'article 53 alinéa 1[3]. Cet article fournit la liste des traités et accords devant nécessairement être soumis au Parlement. La liste n'est pas fermée puisque le Gouvernement peut décider une transmission au Parlement *« pour des raisons d'opportunité politique »*[4].

---

[1] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *op. cit.*
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 265.
[3] Art. 53 alinéa 1 : Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.
[4] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, LGDJ, 7ème édition, 2002, p. 153.
LESAGE (M.), « Les procédures de conclusion des accords internationaux… », *op. cit.* , p. 880 : *« Pour éviter toute difficulté par la suite, il pourrait donc être incité à solliciter l'approbation d'un accord, soit après sa conclusion, soit même en cours de négociation alors même qu'il n'entrerait pas exactement dans les cadres de l'article 53. Il peut également solliciter une approbation législative pour donner plus de solennité à l'acceptation de la France. Inversement, si le gouvernement ne soumet pas de lui-même au Parlement les traités et accords visés par l'article 53, le Parlement peut l'y contraindre par la mise en jeu de la responsabilité politique ».*

La compétence parlementaire d'attribution a été soumise à l'origine à un *« principe d'interprétation restrictive »*[1]. En effet, les traités et accords énumérés par l'article 53 alinéa 1 ne concernent aucunement les traités de haute importance pour l'Etat tels que les traités d'alliance, les traités de non-agression ou les traités d'assistance mutuelle[2]. Le domaine d'intervention parlementaire reste en tout état de cause encadré, de manière générale, au domaine de compétence qui lui est dévolu par la Constitution. Le domaine législatif relève du Parlement. En conséquence, il lui revient de droit d'intervenir sur les traités et les accords relatifs aux finances de l'Etat, donc en matière budgétaire, ou ceux modifiant des dispositions de nature législative. Une relation causale s'instaure ainsi entre le contenu du traité, de l'accord et le détenteur de la compétence dans l'ordre interne.

Le professeur BURDEAU, en exposant l'expansion du domaine d'intervention du Parlement au cours de la pratique de la Vème République, précise l'ouverture de l'autorisation parlementaire sur les traités et accords qui modifient les dispositions de nature législative[3]. Selon un avis du Conseil d'Etat du 9 février 1984, la formulation recouvrirait le domaine de l'article 34 de la Constitution.

Les autres accords intéressent des domaines variés mais empreints d'un impact considérable en terme de valeur, de contenu et de portée comme l'organisation internationale[4], l'état des personnes, la cession, l'échange ou l'adjonction de territoire.

Si l'intervention parlementaire est limitativement énumérée à l'article 53 alinéa 1, il n'en demeure pas moins que ces domaines d'intervention recouvrent des dimensions de grand intérêt. Elle repose sur un contrôle soit des traités de paix et de commerce perçus, sous cet angle, comme des accords en forme solennelle, soit des traités ou accords des domaines autres.

Dans la dernière hypothèse, la formulation « traités ou accords » pourrait laisser entrevoir une légère entorse à l'approche sémantique des termes de « traité » et d' « accord »

---

[1] RAMBAUD (P.), « Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vème République », *R.G.D.I.P.* 1977, p. 627.
[2] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *loc. cit.*
[3] BURDEAU (G.), « Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'Etat de droit », *A.F.D.I.* 1986, p. 846 : L'auteur soulève les conséquences de cette assimilation en expliquant que ceci *« revient à exiger une autorisation parlementaire même lorsqu'aucune disposition législative interne n'est encore intervenue dans le domaine touché par la convention à laquelle la France envisage de devenir partie »*.
[4] *« La pratique française interprète l'expression « traités concernant l'organisation internationale » comme s'appliquant aux seuls traités créant une organisation internationale permanente investie de pouvoirs de décision ou imposant des renonciations ou les limitations de souveraineté de la France »* : mémorandum français du 10 janvier 1953, cité par QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *loc. cit.*

du système constitutionnel interne et à la distinction effectuée par l'article 52 alinéa 1 (traité, accord soumis à ratification, Président de la République), et alinéa 2 (accord, accord non soumis à ratification, Gouvernement). En réalité, la confusion sémantique n'est pas de mise. En l'espèce, l'autorisation parlementaire pour les domaines autres que la paix et le commerce est nécessaire, que les accords relèvent de la forme solennelle ou de la forme simplifiée.

Une interrogation se pose alors au regard de la nature des accords en forme simplifiée qui n'exigent pas la ratification du Président de la République et sont établis dès leur signature. En réponse à cette interrogation, la pratique commentée par la doctrine use de deux approches. D'une part, l'accord en forme simplifiée tel qu'il se façonne réellement, à savoir, conclu au nom du gouvernement et non soumis à ratification, peut faire l'objet d'une autorisation parlementaire d'approbation avant sa signature. Auquel cas, il reste un véritable accord en forme simplifiée. D'autre part et comme l'atteste la pratique, si l'autorisation parlementaire d'approbation de l'accord intervient après signature, le Gouvernement doit, dès lors, faire *« savoir aux partenaires de la France que les procédures constitutionnelles – y compris l'autorisation parlementaire - ont été accomplies, conformément aux dispositions de l'Article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 »*[1]. En somme, l'article 53 alinéa 1 est une réponse à l'article 52 alinéa 1 et 2 et pour lesquels l'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation entend parfaitement les couvrir dans la mesure où ils s'intègrent dans les domaines d'intervention et de contrôle du Parlement.

L'appréciation de la compétence parlementaire offre un champ d'action non dénué d'intérêt. Toutefois, quelques précisions sur la nature de l'autorisation parlementaire sont indispensables pour en former un aperçu complet et concret comparativement à la compétence gouvernementale en matière de conclusion des accords internationaux.

Contrairement à ce qui pourrait être supposé à la suite d'une déduction trop hâtive, l'alinéa 1 de l'article 53 n'institue pas une compétence parlementaire dans le processus de négociation des engagements internationaux.

En tout état de cause, le Gouvernement dispose d'une marge de manœuvre assez conséquente dans l'option de la saisine du Parlement aux fins d'autorisation législative. Le

[1] PELLET (A.), « Article 53 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La constitution de la république française…, op. cit.*, p. 1027.

ministre des Affaires étrangères procède, à la suite de la signature de l'accord en forme simplifiée, à l'examen de son possible contrôle par le Parlement.

La circulaire du 30 mai 1997 détermine le champ de l'intervention en précisant que le ministre des Affaires étrangères apprécie si l'accord relève de l'article 53 *« pour tous les accords, y compris pour ceux qui constituent des amendements ou des ajouts par rapport à un accord principal, dans la mesure où aucune règle de parallélisme des formes ne peut être invoquée pour appliquer à l'accord complémentaire le traitement réservé à l'accord principal »*[1]. De plus, dès qu'une stipulation ou une clause du traité ou de l'accord ressort de la compétence parlementaire, la procédure d'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation doit être mise en œuvre.

Néanmoins, outre l'énumération des domaines déclenchant l'autorisation parlementaire et même si cette dernière est effectuée au titre d'une seule clause du traité ou de l'accord, l'intervention du Parlement présente assurément un caractère restrictif.

L'aspect limitatif de l'intervention parlementaire découle de l'article 53 alinéa 2 disposant qu' *« Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés »* et répondant directement aux exigences de ratification et d'approbation organisées à l'article 52. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 53 apporte la précision que l'autorisation du Parlement ne constitue aucunement un acte formel de ratification ou d'approbation. La doctrine qualifie généralement la nature de l'autorisation parlementaire comme étant *« un acte-condition »*[2]. L'autorisation est une condition nécessaire, dans les domaines fixés par l'article 53, à la ratification et à l'approbation définitive du traité ou de l'accord par leurs auteurs[3]. En définitive, l'autorisation parlementaire est une condition nécessaire au processus de conclusion des engagements internationaux puisqu'elle s'impose comme un acte indispensable aux auteurs pour envisager la ratification ou l'approbation et ainsi sa conclusion définitive.

Toutefois, si l'acte est un préalable à la ratification ou à l'approbation, il est impossible d'en déduire une quelconque intervention de fond du Parlement dans le processus de conclusion des accords internationaux. La raison évidente et la plus compréhensible

[1] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *op. cit.*
[2] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 152 ; PELLET (A.), « Article 53 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La constitution de la république française…*, *op. cit.*, p. 1030 et s.
[3] PELLET (A.), *Id.*, p. 1032.

découle du fait que l'autorisation législative effectuée par le Parlement ne porte aucunement sur le contenu du traité ou de l'accord mais sur le projet de loi portant autorisation de ratification ou d'approbation[1]. De plus, ce projet de loi n'est composé que d'un seul article généralement rédigé de la manière suivante *« Est autorisée la ratification (ou l'approbation) de… »*[2]. Ainsi, l'habilitation du Parlement octroyée à l'auteur du traité ou d'un accord et tendant à l'autorisation de ratification ou d'approbation de ces derniers est un acte préalable nécessaire au regard des dispositions constitutionnelles mais limité par la valeur même de l'autorisation législative.

Le contenu du projet de loi ne concède pas au Parlement un pouvoir d'appréciation conséquent sur le contenu du traité ou de l'accord. En ce sens, l'acte législatif est une condition nécessaire mais non suffisante et dont la portée dans le processus de conclusion des engagements internationaux est inefficiente, tout du moins, pour le Parlement. L'autorisation parlementaire apparaît n'être qu'une simple formalité constitutionnelle.

La qualité minime de l'autorisation parlementaire émane donc de la nature particulière de la loi d'autorisation.

L'autorisation constitue *« une autorisation en forme législative »* donnant, de cette façon, accès à une saisine du Conseil Constitutionnel en vertu de l'article 61 de la Constitution dans le but de contrôler la conformité de la loi d'autorisation à la Constitution[3]. Cette loi est limitée quant à sa nature puisqu'il ne s'agit que d' *« une simple habilitation »*[4].

L'amoindrissement de l'impact de l'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation emporte directement des effets. Il explique les raisons même de la prépondérance de l'exécutif dans le processus de conclusion des accords internationaux. L'autorisation parlementaire se forme sous une loi dénuée de consistance et ne bénéficiant que de son positionnement dans la hiérarchie des normes juridiques de l'ordre interne.

---

[1] RAMBAUD (P.), « Le Parlement et les engagements internationaux de la France… », *op. cit.*, p. 643.
[2] DHOMMEAUX (J.), « Le rôle du Parlement dans l'élaboration des engagements internationaux : continuité et changement », *R.D.P.* 1987, p. 1481.
[3] *« Considérant que (…), déclaré soumettre au Conseil constitutionnel, pour examen de sa conformité à celle-ci, « la convention franco-allemande additionnelle à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 », dont la ratification a été autorisée par une loi adoptée par le Parlement le 17 juin 1980 et non encore promulguée ; qu'une telle demande doit s'entendre comme concernant la loi autorisant la ratification et entraîne, par voie de conséquence, l'examen de la convention franco-allemande additionnelle signée le 24 octobre 1974 »* : Cons. Const. , déc. n° 80-116 DC du 17 juillet 1980, *Loi autorisant la ratification de la convention franco-allemande additionnelle à la convention européenne d'entraide judicaire en matière pénale du 20 avril 1959*, *JO* du 19 juillet 1980, p. 1835, *Rec.* p. 36.
[4] DHOMMEAUX (J.), *Id.*, p. 1452.

Cette loi représente une simple étape constitutionnelle d'autorisation pour l'exécutif de poursuivre la procédure de conclusion des engagements internationaux qu'il n'est, de surcroît, pas tenu de suivre. La compétence gouvernementale se résume à un droit d'autorisation de ratification ou d'approbation selon le type d'accord et ainsi à un consentement du Parlement à leur conclusion définitive et à leur intégration dans l'ordre juridique interne.

Le professeur RAMBAUD, lors de son analyse sur les éventuelles sanctions du Gouvernement en méconnaissance du droit dévolu par la Constitution au Parlement d'autoriser la ratification ou l'approbation, dresse un constat peu favorable à l'égard du Parlement.

L'article 54 de la Constitution prévoit que si une déclaration du Conseil Constitutionnel constate que l'engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, *« l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution »*. Malgré cette disposition et comme le précise l'auteur, l'applicabilité de l'article 54 est relatif aux *« incompatibilités de fond »* et non aux *« incompatibilités formelles »*[1] ce qui restreint fortement l'obligation d'autorisation du Parlement.

L'article 55 de la Constitution prévoyant la supériorité des traités sur les lois reste d'une teneur peu appréciable, même si les étapes de cette hiérarchie sont bien déterminées par le texte constitutionnel à savoir *« les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés »*, *« dès leur publication »*.

Au niveau de l'ordre international, M. RAMBAUD soulève l'opposabilité de l'article 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969[2]. La violation d'une disposition de droit interne concernant la compétence pour conclure des traités est difficilement recevable pour contrecarrer la méconnaissance de l'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation. L'auteur relève, néanmoins, l'hypothèse où *« le Parlement, appelé à voter des mesures d'application d'un traité ne lui ayant pas été soumis serait en droit de faire état de cette absence de validité pour justifier son refus »*[3].

[1] RAMBAUD (P.), « Le Parlement et les engagements internationaux de la France… », *op. cit.*, p. 659.
[2] *« Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale »*.
[3] RAMBAUD (P.), *Id.*, p. 665.

Toutefois, la Constitution prévoit des éléments atténuant la modération parfois trop excessive de la compétence parlementaire en matière de conclusion des engagements internationaux et à son pouvoir d'autorisation de ratification ou d'approbation de certains traités ou accords. En effet, si la doctrine présente l'autorisation parlementaire fixée à l'article 53 alinéa 1 et limitée par l'alinéa 2 comme *« un acte-condition »*, ce dernier est parfois subordonné à la mise en œuvre de dispositions complémentaires et qualifié, en ce sens, d'acte *« conditionné »*[1].

L'article 53 alinéa 3, disposant que *« nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées »*, assujettit l'autorisation parlementaire, suivie de la ratification ou de l'approbation, au consentement de la population. L'alinéa 3 institue, pour ces types d'engagements internationaux, l'obligation du recours au référendum afin d'asseoir leur validité. Par ailleurs, la décision d'application de l'article 11 reste une prérogative du Président de la République mais d'une initiative du Gouvernement ou du Parlement.

L'analyse de la répartition constitutionnelle des compétences étatiques en matière de conclusion des engagements internationaux éclaire indiscutablement la prééminence de l'exécutif. Le Titre VI de la Constitution et particulièrement les articles 52 et 53, compose le champ de cette distribution disproportionnée. L'article 52 fixe les domaines de compétence du Président de la République et du Gouvernement. Le Chef de l'Etat est le protagoniste de référence dans la conclusion des traités, tant sur le plan interne que sur le plan international. Il dispose de l'exclusivité de la ratification des accords en forme solennelle. Le Gouvernement traite, quant à lui, de la politique internationale non pas subalterne mais plus courante. Le processus de conclusion des engagements internationaux est conduit par ces deux acteurs. Le Parlement détient une fonction d'autorisation intermédiaire mais peu efficiente. Il reste dépourvu de prérogatives dans le domaine de la négociation.

Le dispositif constitutionnel encadrant la répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux n'est aucunement isolé des attentes du droit international. Bien au contraire, ce dispositif interne ne trouve sa légitimité que dans la mesure où il est reconnu au regard de son effectivité par l'ordre international. Ce point se vérifie lorsqu'il est question de se détacher des règles constitutionnelles pour apprécier leurs

[1] PELLET (A.), « Article 53 », in LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La constitution de la république française…, op. cit.*, p. 1051.

interconnexions lors de la phase de concrétisation de la conclusion du traité ou de l'accord avec celles du droit international.

B : La matérialisation des compétences étatiques

La matérialisation des compétences étatiques s'appréhende sous les deux aspects de droit interne et de droit international. Le droit international découpe le processus de conclusion de l'engagement international en deux phases. Le consentement de l'Etat à être lié par un traité représente une première étape attendue par le droit international (1). Ensuite, une fois le consentement de l'Etat à l'application de la norme internationale, il est procédé à son introduction dans l'ordre international (2).

1 : Le consentement de l'Etat

L'approche notionnelle de la procédure de conclusion des engagements internationaux soulève des difficultés. Elle peut recouvrir, sous des termes identiques ou non, des dimensions divergentes selon le positionnement au niveau du droit interne ou du droit international. Sous sa détermination générale, la conclusion d'un engagement international désigne l'ensemble de la procédure concourant à son élaboration effective.

La doctrine identifie la notion de conclusion d'un engagement international principalement comme étant une *« opération »* entendue comme la prise de mesures successives nécessaires à sa réalisation et réglementées par des règles de droit interne et de droit international. La diversité des engagements internationaux a imposé une pluralité de procédures.

La conclusion des traités, sous l'acception du droit international et particulièrement de la Convention de Vienne de 1969, se qualifie d'*« opération aux aspects multiples »*[1]. Elle regroupe quatre phases : l'adoption du texte et son authentification, la décision de l'Etat de consentir à être lié par le traité, la notification internationale de cette décision, l'entrée en vigueur du traité, conformément à ses dispositions, à l'égard des Etats qui ont exprimé leur consentement[2].

[1] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 125.
[2] *Ibid.*

Elle est encore désignée comme étant une *« opération complexe »*[1] ou une *« opération à procédure »*[2] englobant l'ensemble des *« phases de la préparation du texte, de son adoption, de l'engagement »*[3].

Le professeur REUTER expose le sens étroit de la conclusion des traités et signifiant qu'*« un traité est « conclu » par l'expression par les Etats de leur volonté définitive de s'engager »*[4]. Il explique le sens général de la notion de conclusion par *« l'ensemble des procédures, mettant en jeu des « instruments variés », par lesquelles sont appelés à l'existence des traités internationaux »*[5].

Ainsi, la notion de conclusion d'un engagement international recouvre deux sens. Le premier retient la procédure de la conclusion, précisément celle du consentement de l'Etat à être lié par un traité. La seconde met en exergue, par le terme de *« conclusion »*, l'ensemble du processus. Une confusion sémantique est simplement opérée. Elle n'altère pas pour autant la notion générale ou précise de conclusion d'un engagement international.

Comme nous l'avons précisé précédemment, le texte constitutionnel français établit trois types d'engagements internationaux pouvant être conclus au nom de la France : les traités soumis à ratification de l'article 52 alinéa 1 encore dénommés les accords en forme solennelle, les accords non soumis à ratification de l'article 52 alinéa 2 dénommés les accords en forme simplifiée et les accords soumis à autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation de l'article 53 alinéa 1. La distinction émanant de la conclusion de ces trois types d'accords découle directement d'un unique référent pour l'ordre international : le consentement de l'Etat à être lié par l'engagement international.

La Convention de Vienne dispose, sur ce point, que *« le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu »*[6].

[1] BASDEVANT, 1926, p. 539 cité par ALLAND (D.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 218-219.
[2] ROUSSEAU, I, 1970, p. 75, ALLAND (D.), *Ibid*.
[3] *Ibid*.
[4] REUTER (P.), *Introduction au droit des traités*, PUF, 3ème édition, 1995, p. 51.
[5] *Id.*, p. 51-52.
[6] Art. 11.

La phase du consentement de l'Etat à être lié par un traité est presque la phase ultime du processus de conclusion. Elle traduit l'intention de l'Etat de voir l'épanouissement de l'engagement dans l'ordre international et d'asseoir son intention de l'appliquer. Cette phase détermine encore l'instrument de droit interne du consentement de l'Etat.

Préalablement à l'étape du consentement, le processus de conclusion de l'engagement international débute logiquement, de manière schématique, par la phase de négociation entre les plénipotentiaires. Il se poursuit par la phase d'adoption du texte mettant fin à la négociation et globalement à la phase d'élaboration.

L'adoption du texte de l'engagement international signifie qu'il est désormais authentique et définitif. La procédure d'authentification du texte varie selon le type d'engagement[1] et selon ce qui est prévu par le corps du texte.

Si l'authentification et l'adoption du texte ne produisent pas des effets juridiques contraignants et obligatoires pour les Etats partie tel que le consentement de l'Etat à être lié, il n'en demeure pas moins que cette phase constitue une étape décisive dans le processus de conclusion de l'engagement international[2].

La phase de signature emporte des conséquences distinctes selon que l'accord est conclu sous la forme solennelle ou sous la forme simplifiée. La signature peut traduire directement ou non le consentement de l'Etat à être lié par un engagement international. Ainsi, dans le cadre des accords en forme solennelle, la signature est un préalable. Ces deux procédures cumulatives sont donc essentielles pour que l'accord produise des effets de droit. Sur ce point, la signature et la ratification apparaissent comme deux procédés séparés dans le temps[3]. A contrario, les accords en forme simplifiée deviennent définitifs dès leur signature. La signature et le consentement de l'Etat à être lié sont, en ce sens, confondus.

Le droit international reconnaît la pertinence du double visage de la signature lorsqu'elle s'arrête en préalable au consentement de l'Etat dans le cas de la procédure longue

[1] Art. 10 de la Convention de Vienne : signature, signature ad referendum, paraphe.
[2] ALLAND (D.), *Droit international public, op. cit.*, p. 221-222 ; QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public, op. cit.*, p. 134-137.
[3] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Id.*, p. 139 : *« La distinction entre la signature et la ratification et leur séparation dans le temps se justifient à plus d'un titre : elle est en pleine harmonie avec les principes modernes du droit public qui n'admettent pas, sans texte, de délégation de compétence. D'autre part, elle permet effectivement aux autorités investies du « treaty making power » de vérifier si les plénipotentiaires n'ont pas outrepassé leurs instructions ».*

et se restreint au processus d'authentification du texte[1], ou lorsqu'elle s'expose en tant que procédé de consentement de l'Etat à être lié par un traité[2] dans le cas de la procédure courte.

Le consentement de l'Etat à être lié est indistinctement désigné par le droit international sous les termes de signature, d'échange d'instruments constituant un traité, de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. La Convention de Vienne semble attacher peu d'importance à la dénomination de l'acte qui expressément engagera l'Etat dans l'ordre international et laissera une certaine latitude au droit interne des Etats concernés[3].

En droit constitutionnel français, le consentement de l'Etat à être lié s'effectue au regard de l'article 11 et la voie référendaire, de la ratification de l'article 52 alinéa 1, de la signature et l'information du Président de la République sur la négociation de l'article 52 alinéa 2, de l'approbation parlementaire de ratification ou d'approbation de l'article 53 alinéa 1, de la voie référendaire de l'article 53 alinéa 3, de la révision constitutionnelle de l'article 54[4].

L'instrument de ratification d'un traité est assurément, en droit interne comme en droit international, l'engagement le plus solennel de l'Etat. Sur ce point, le professeur LESAGE souligne que *« le droit international, dans son état présent, fait de la ratification la condition même de l'existence d'un traité ; il voit en elle tout à la fois l'acte qui engage l'Etat et la preuve que cet engagement est irrévocablement acquis »*[5].

L'instrument de ratification d'un traité représente pour le droit international la forme la plus solennelle du caractère contraignant. Dans la vision interne, il procède à l'engagement de l'Etat et particulièrement à l'introduction du traité dans l'ordre interne. La ratification est un mode d'expression du consentement de l'Etat à être lié. Elle se traduit par l'engagement dans l'ordre international de l'Etat sous les conditions prévues par le traité. Elle exprime sa validité et le consentement de l'Etat à l'introduire dans l'ordre interne[6].

---

[1] Art. 10 de la Convention de Vienne.
[2] Art. 11 et 12 de la Convention de Vienne.
[3] Art. 2 alinéa 1. b) : *« Les expressions « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité »*.
[4] DHOMMEAUX (J.), « La conclusion des engagements internationaux en droit français… », *op. cit.*, p. 815-816.
[5] LESAGE (M.), « Les procédures de conclusion des accords internationaux… », *op. cit.* , p. 889.
[6] Cf. les conclusions du commissaire du Gouvernement FOURNIER sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 juillet 1965, Société *Navigator ((Lebon* p. 132).

La ratification d'un traité est une condition de validité qui s'effectue à la suite d'une procédure longue dite à deux degrés avec une première étape d'authentification suivie de celle du consentement.

Le droit constitutionnel interne organise cette procédure de ratification à l'article 52 alinéa 1. Le procédé de ratification forme un acte d'importance. Il peut être conditionné par la voie référendaire de l'article 11, par l'autorisation parlementaire de l'article 53 alinéa 1 ou encore par la révision constitutionnelle de l'article 54.

Dans le cadre de l'article 54, le contrôle du Conseil Constitutionnel repose sur l'appréciation de la contrariété d'un engagement international avec le texte constitutionnel. Elle est suivie d'une procédure de mise en oeuvre organisée par l'article 89 de la Constitution. Le Conseil Constitutionnel s'attache en cette matière à regarder le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale[1]. Le contrôle du Conseil Constitutionnel s'exerce encore sur la non remise en cause des droits et libertés constitutionnellement garantis[2]. La décision du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, conforte expressément cette approche, même pour les engagements visant à participer à la création ou au développement d'une organisation internationale dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par des transferts de compétence[3].

Le consentement de l'Etat à être lié par un engagement international se constate encore par l'approbation. L'approbation est une technique propre à la conclusion d'un accord en forme simplifiée. Elle comporte une fonction internationale et une fonction interne[4].

La Convention de Vienne de 1969 place sur un même rang la signature, la ratification et l'approbation[5]. Le niveau international consent, en ce sens, à la compétence présidentielle

---

[1] Par *« conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »*, il faut entendre le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens : Cons. Const., déc. n° 85-188 DC du 22 mai 1985, *Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, signé par la France le 28 avril 1983*, *JO* du 23 mai 1985, p. 5795, *Rec.* p. 15.

[2] Cons. Const., déc. n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, *JO* du 24 janvier 1999, p. 1317, *Rec.* p. 29.

[3] *« Considérant toutefois qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle »* : Cons. Const., déc. n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, *JO* du 11 avril 1992, p. 5354, *Rec.* p. 55; insertion du Titre XV *« Des Communautés européennes et de l'Union européenne »* dans la Constitution.

[4] GOESEL-LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux…*, *op. cit.*, p. 258-268.

[5] Art. 14 alinéa 2 : le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification.

et gouvernementale dans la conclusion des engagements internationaux et à des techniques de consentement à être lié plurielles.

Le texte constitutionnel traite de l'approbation en ces articles 53, 54, 55 et implicitement 52.

L'article 55 de la Constitution organise la fonction interne de l'approbation[1]. Cet article fixe le mécanisme d'introduction de l'engagement international dans l'ordre interne. Outre la condition de publication, les traités et accords ne peuvent produire des effets internes qu'en fonction de la régularité de leur ratification ou de leur approbation et acquérir une autorité supérieure à celle des lois dans la hiérarchie des normes juridiques[2].

Le rôle interne de l'approbation se détache de son rôle international. Il n'est relatif qu'à la régularité de l'engagement international dans l'ordre interne et n'emporte pas de conséquence sur son existence internationale.

Dans le cadre spécifique des accords en forme simplifiée de l'article 52, le décret de publication du Président de la République marque le signe de l'approbation et sa régularité au regard de l'article 55 de la Constitution. La jurisprudence du Conseil d'Etat démontre que l'approbation d'un engagement international est formalisée par le décret de publication du Chef de l'Etat avec dans ses prémices l'arrêt du 13 juillet 1965, Société Navigator, confirmé par l'arrêt du 6 juin 1980 GISTI[3]. La jurisprudence GISTI de 1980 est propre aux accords internationaux de l'article 52 ne nécessitant pas une autorisation législative.

L'articulation des articles 53 et 55 de la Constitution est appréciée de même par le juge administratif. Par un arrêt en date du 18 décembre 1998, SARL du Parc d'activités de Blotzheim[4], le Conseil d'Etat juge *« qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 »*. Corrélativement, le défaut de régularité de la ratification ou de l'approbation effectué à la suite du vote d'une loi entache d'irrégularité la publication.

[1] *« les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie »*.
[2] CE Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo, Lebon* p. 190.
[3] CE 6 juin 1980 *GISTI, Lebon*, p. 259.
[4] CE Ass. 18 décembre 1998, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaecker, Lebon* p. 484.

Le recours pour excès de pouvoir ouvert à cet effet s'étend encore à la voie d'exception comme l'atteste un arrêt du 5 mars 2003, *Aggoun*[1]. L'irrégularité de l'approbation ne joue que sur la hiérarchisation de l'accord et non sur son effectivité dans l'ordre international. Il en est ainsi de même pour la clause de réciprocité formulée à l'article 55. Le Conseil d'Etat apporte encore un éclaircissement sur les modalités de l'approbation suite à une autorisation législative de l'article 53. Une loi d'autorisation d'approbation d'un avenant postérieure à l'accord international concerné et à ses avenants peut recouvrir l'ensemble du dispositif normatif[2].

Les modes de détermination du consentement à être lié à un engagement international exposent clairement une adaptation du processus de conclusion aux attentes de l'ordre international. Le droit international est assez souple quant aux modes d'expression du consentement. Le droit constitutionnel interne reste empreint sous certaines hypothèses d'une certaine rigidité, notamment, sur le partage du « treaty making power » et d'un manque de limpidité particulièrement sur l'approbation. Le texte constitutionnel met en exergue les prérogatives du Président de la République et du Gouvernement et une association du Parlement.

La phase normative d'un traité ou d'un accord international prend fin avec l'établissement du mode de consentement selon la technique désignée par le droit interne et consentie de manière souple sur le plan du droit international. Postérieurement, il doit être procédé à leur intégration effective dans l'ordre international.

2 : L'introduction de l'engagement international dans l'ordre international

L'entrée en vigueur et la publication constituent les deux modes d'introduction d'un traité ou d'un accord dans l'ordre international. La finalité de ces deux procédures amène à introduire juridiquement dans l'ordre interne et selon les règles constitutionnelles le lien et l'engagement de l'Etat à une norme internationale. Elle tend à s'assurer de son opposabilité dans l'ordre international. L'entrée en vigueur d'un engagement international détermine la phase lors de laquelle il acquiert une pleine efficacité juridique[3].

[1] CE Ass. 5 mars 2003, *Aggoun*, *R.F.D.A.* 2003, p. 1221-1223 ; concl. STAHL (J-H), *R.F.D.A.* 2003, p. 1214-1221.
[2] LACHAUME (J-F), Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 mars 2003 *Aggoun*, *R.F.D.A.* 2003, p. 1225-1226.
[3] ALLAND (D.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 225 ; REUTER (P.), *Introduction au droit des traités*, *op. cit.*, p. 61.

La Convention de Vienne de 1969 organise, en son article 24, les conditions d'entrée en vigueur d'un traité au sens international en procédant à un découpage. Le premier dispositif de l'entrée en vigueur peut être fixé par l'engagement international lui-même suivant certaines modalités et la fixation d'une date ou en fonction d'un accord entre les Etats partie à la négociation. A défaut de fixation de l'entrée en vigueur par l'accord ou les parties, la Convention revient au mode d'expression de l'Etat de son engagement le plus formel vis-à-vis de ses partenaires et à l'établissement d'une des techniques du consentement à être lié (signature, échange d'instruments, ratification, acceptation, approbation, adhésion ou tout autre moyen).

La Convention précise, par ailleurs, en son alinéa 3, que l'expression du consentement de l'Etat à être lié intervenant postérieurement à l'entrée en vigueur de ce traité vaut l'entrée en vigueur pour l'Etat. Le droit international expose une nouvelle fois le consentement de l'Etat à être lié comme une condition substantielle. En l'occurrence, le processus du consentement conditionne l'entrée en vigueur de l'engagement international. L'hypothèse soulevée par l'alinéa 3 de l'article 24 concerne essentiellement les accords multilatéraux et l'acquisition de l'efficacité juridique pour les seuls Etats ayant exprimés concrètement leur consentement à être lié au sens du droit international.

Enfin, l'alinéa 4 de l'article 24 souligne que les dispositions visant à réglementer les phases successives de la conclusion d'un engagement international (l'authentification, le consentement à être lié, l'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions des dépositaires ou autres) sont d'application effective à l'adoption du texte. Cette mesure vise à une uniformisation des conditions de conclusion de l'engagement entre les partenaires dès l'arrêt du texte. A ce niveau, il est important de préciser que l'application effective d'un traité peut être différée par rapport à la date de l'entrée en vigueur[1].

L'entrée en vigueur d'un engagement international diffère selon que l'accord ait été conclu par la voie bilatérale ou multilatérale. Dans le cadre des accords bilatéraux conclus sous la forme simplifiée, le consentement de l'Etat à être lié est établi par la signature ou l'approbation qui fixe le départ de l'entrée en vigueur. Néanmoins, dans un souci de bonne gestion, les accords en forme simplifiée ne relevant pas de l'autorisation parlementaire de l'article 53 de la Constitution prévoient un délai entre la signature et l'entrée en vigueur[2].

[1] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 160.
[2] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *op. cit.*

Les accords multilatéraux conclus sous la forme solennelle entrent en vigueur à la suite de l'échange des instruments de ratification effectué par l'ensemble des Etats parties soit de manière ponctuée après la réception des instruments de ratification ou la fixation d'une date par les parties. La pratique a assoupli l'exigence de la réception des instruments de ratification de la totalité des parties (Etats et/ou organisations internationales) en prévoyant une entrée en vigueur à partir d'un certain nombre de ratification[1]. Les autres accords multilatéraux entrent en vigueur dès l'échange des modes du droit international d'expression du consentement à être lié avec la prévision d'un délai.

Le professeur ALLAND distingue, en ce sens, l'entrée en vigueur *« objective »* qui est *« déterminée par le traité lui-même, en ce qu'il prévoit une condition »*, de l'entrée en vigueur *« subjective »* signifiant *« son opposabilité »*[2]. Ces deux perceptions de l'entrée en vigueur sont susceptibles de se confondre ou non, selon le type d'accord et le nombre de partenaires.

L'entrée en vigueur de l'engagement international constitue l'une des phases ultime du processus de conclusion. Cette phase dessine le passage de l'applicabilité de l'engagement international dans l'ordonnancement juridique international et sa rupture avec les mécanismes d'élaboration d'ordre interne. Elle se complète des procédures d'enregistrement et de publication.

L'enregistrement et la publication sur le plan international sont organisés à l'article 102 de la Charte des Nations Unies[3]. Ce dernier réglemente le défaut d'invocation du traité ou de l'accord devant un organe de l'Organisation en cas d'absence d'enregistrement auprès du Secrétariat.

L'article 102 de la Charte est repris dans son principe. Il est étendu par l'article 80 de la Convention de Vienne disposant que *« Après leur entrée en vigueur, les traités sont transmis au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aux fins d'enregistrement ou de classement et inscription au répertoire, selon le cas, ainsi que de publication »*. Ce dispositif d'enregistrement et de publication organisé au point de vue international reste assez flexible.

[1] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Id.*, p. 161.
[2] ALLAND (D.), *Droit international public, loc. cit.*
[3] *« 1- Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.*
2- Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe I du présent article ne pourra invoquer le dit traité ou accord devant un organe de l'Organisation. »

Le non respect ne fausse pas, en tout état de cause, l'applicabilité de l'engagement international entre les parties[1].

Sur le plan interne, la publication présente un intérêt majeur. Selon la circulaire du 30 mai 1997, la publication a pour finalité de rendre public le contenu de l'accord et de procéder à son introduction dans l'ordre juridique international. Le professeur LESAGE a fixé deux principes de justification de la publication présentant des effets dans l'ordre interne et fondés sur la pratique. L'auteur a soulevé l'article 1 du code civil disposant des conditions d'opposabilité des actes des autorités publiques aux particuliers puis le droit de regard du ministre des Affaires étrangères sur la politique extérieure[2].

Le décret du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux fonde le raisonnement de l'auteur, puisqu'il dispose en son article 1 du rôle prépondérant du ministre des Affaires étrangères en matière de ratification et de publication. L'article 2 prévoit la transmission au ministre de tout texte d'ordre international discuté avec un Etat ou une organisation internationale ou même dans le cadre d'une organisation internationale dès la signature ou son adoption. L'article 2 pose les bases de ce que l'auteur détermine comme un *« droit de regard absolu »*[3].

L'article 3 du décret traite de la publication au Journal officiel de ces textes de nature à affecter les droits ou les obligations des particuliers. La publication vise directement l'opposabilité de l'engagement international et son caractère invocable dans l'ordre juridique interne. Le ministre des Affaires étrangères est le principal instigateur de la procédure de publication.

La procédure de publication de l'engagement international est postérieure à celle de l'entrée en vigueur[4]. Il est question ici d'établir une cohérence entre l'opposabilité et l'effet juridique de l'accord quasi simultanément dans l'ordre interne par la publication et dans l'ordre international avec l'entrée en vigueur et l'enregistrement. Ainsi, un engagement

---

[1] Sur l'enregistrement : *« La Cour observera qu'un traité ou accord international non enregistré auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ne peut, selon les dispositions de l'article 102 de la Charte, être invoqué par les parties devant un organe de l'Organisation des Nations Unies. Le défaut d'enregistrement ou l'enregistrement tardif est en revanche sans conséquence sur la validité même de l'accord, qui n'en lie pas moins les parties »* : CIJ 1er juillet 1994, *Affaire relative à la délimitation maritime et à des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, *Rec.* p. 122.
[2] LESAGE (M.), « Les procédures de conclusion des accords internationaux… », *op. cit.* , p. 890-891.
[3] *Id.*, p. 891.
[4] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *op. cit.*

international n'est pourvu de portée juridique dans l'ordre interne que dans la mesure où il l'a acquise dans l'ordre international.

La publication est une condition déterminante, s'ajoutant à celle de la régularité de la ratification ou de l'approbation, de la pleine application de l'article 55 de la Constitution et ainsi de la supériorité de la norme internationale[1] sur la loi.

La matérialisation des compétences étatiques en matière de conclusion d'un engagement international atteste de la nécessaire connexion entre le droit interne et le droit international et de l'autorité du dernier sur le premier. L'engagement international entre en vigueur dans l'ordre international et s'intègre dans l'ordre interne comme norme internationale régie par des règles de droit international. L'ordre de réception de la norme détermine, en ce sens, son mode d'élaboration et d'introduction.

L'empreinte des autorités étatiques dans le processus de conclusion d'un engagement international est extrêmement importante. Elle explique les restrictions apportées par la décision du Conseil Constitutionnel du 7 décembre 2000[2]. La répartition des compétences dans la matière internationale est établie sur le plan interne. L'introduction d'une entité décentralisée ne peut alors bouleverser profondément le schéma. Le rapport constaté et la certaine rigidité procédurale dans la conclusion des accords internationaux attribuée aux protagonistes étatiques conduit inéluctablement à cerner la difficulté de l'introduction des entités infraétatiques sur une scène autre que la scène nationale.

Dès lors, l'apport de l'étude du cadre constitutionnel de la conclusion des engagements internationaux est primordial pour procéder à une recherche complémentaire. Elle tend à identifier la manière voire la méthode ayant permis une association des DROM aux engagements internationaux de leur environnement régional.

[1] Contrôle de conventionalité : CE Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo*, *Lebon* p. 190.
[2] Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19830.

II : Le système d'association déconcentrée des DROM

Le second élément juridique procédant à la réalisation d'une coopération régionale déconcentrée repose sur une méthode de déconcentration de la compétence attribuée à un DROM. C'est donc par une sorte de juxtaposition que des règles de déconcentration se greffent sur des règles constitutionnelles. L'objectif est alors de permettre une association du DROM à la conclusion d'un engagement international par une adaptation juridique qui assure la constitutionnalité du dispositif juridique.

La système d'association du DROM à la conclusion d'un engagement international se réalise donc par le choix d'une approche déconcentrée de la procédure et des organes concernés (A). Il entraîne la réalisation d'une action internationale davantage au profit de l'Etat. La coopération régionale déconcentrée représente alors une forme d'expression de l'action internationale régionale de l'Etat (B).

A : La spécification de la dimension déconcentrée

L'identification de l'encadrement étatique du processus de conclusion des accords de coopération régionale ne peut se restreindre à une simple énumération des compétences attribuées par le législateur en cette matière. Les articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] sont imprégnés d'une dimension particulière dont ils ne font pas état expressément. En effet, la répartition des compétences organisées par ces articles est perçue comme une expression internationale des DROM. Ce point doit s'appréhender avec prudence dans la mesure où le silence de la loi sur la technique d'attribution de compétences est susceptible de le renverser s'il ne se complète pas de précisions.

La technique d'attribution usitée relève du droit de la déconcentration. Les DROM exercent certes une action internationale mais l'emploi du terme *« international »* se rapporte directement à ces conditions d'expression. Ces dernières regroupent des éléments de déconcentration de la compétence de l'Etat à agir sur la scène internationale et organisée sur le plan interne par les règles constitutionnelles. La notion d'action internationale des DROM ne peut, dès lors, s'entendre et trouver un fondement juridique que sous l'acceptation de son exercice par un pouvoir déconcentré de l'Etat. En ce qui concerne la coopération

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

décentralisée, la qualification d'action extérieure des DROM apparaît la plus probante compte tenu du fait qu'elle émane du droit de la décentralisation.

Les compétences des DROM dévolues par la loi n° 2000-1207 d'orientation sont ainsi conditionnées à un rapport de supériorité produit par l'Etat et contraignant. Le recours à la déconcentration explique le niveau de qualité des compétences des DROM dans le cadre des accords de coopération.

L'appréciation de l'activité propre à chaque acteur permet de cerner les éléments de déconcentration de la procédure de conclusion des accords de coopération. Le législateur n'expose pas expressément les étapes clés de la déconcentration. La tâche revient au Conseil Constitutionnel qui effectue un travail de rapprochement des compétences internationales des DROM au droit de la déconcentration.

Dans les trois types d'accords, les autorités de la République détiennent une fonction prépondérante discrétionnaire de distribution de pouvoirs, voire de révocation. Elle est motivée par l'identité de ces autorités qui ne sont autres que le Président de la République et généralement le ministre des Affaires étrangères.

Alors que la loi fixe les pouvoirs généraux dévolus aux DROM, le Conseil Constitutionnel est tenu, quant à lui, d'en préciser le contenu et les modalités de mise en œuvre. Il insiste, notamment, sur les notions de pouvoirs expresses reçus des autorités de la République, d'encadrement par les articles 52 et 53 de la Constitution, de représentants de l'Etat, de mandat, d'instruction, de choix de délivrance de pouvoirs pour une phase de la procédure, de pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision, de consultation des assemblées pour avis et d'exclusion de toute initiative des collectivités territoriales (signature).

L'accumulation de ces précisions d'encadrement par les autorités de la République pour les accords relevant des domaines de compétence de l'Etat, du DROM ou des deux démontre la quasi inexistence d'un pouvoir d'action au profit des DROM ou plus spécifiquement d'une marge de manœuvre concrète de la collectivité hormis le constat de sa présence. Car c'est bien la présence du DROM dans le processus de conclusion d'un accord international qui pose problème au Conseil Constitutionnel et au législateur. L'objectif est alors de réduire l'impact de l'intervention.

Dans le cadre des accords conclus dans le domaine de compétence de l'Etat, le président du conseil général ou du conseil régional acquiert une compétence de négociation et de signature d'accords conclus au nom de l'Etat et réalisés conformément aux procédures des articles 52 et 53. Le principe de l'acquisition de la compétence est de suite cantonné par la mission de représentant de l'Etat et, conséquemment, de mise en œuvre de toutes les instructions et consignes que cette fonction déconcentrée suppose.

Les accords relevant des domaines mixtes procèdent à un retour en force des pouvoirs des autorités de la République similaires aux accords de l'Etat et à ses modalités d'association des DROM.

La procédure d'association du DROM aux accords internationaux relevant de ses domaines de compétence est sur le plan législatif un peu particulière. Elle représente quasiment la seule hypothèse où les autorités décentralisées ne conservent pas une fonction subalterne directement visible. En effet, l'accumulation de délibérations laisse apparaître une maîtrise légère des négociations par les assemblées délibérantes. Le professeur GOESEL-LE BIHAN explicite d'ailleurs, avant la prise de position du Conseil Constitutionnel, qu'*« au stade de la négociation, l'optique est donc bien celle de la décentralisation et non celle de la simple déconcentration des pouvoirs de l'Etat »*[1]. En effet, les délibérations des assemblées délibérantes des conseils généraux et régionaux obtiennent une autorité dans le processus de conclusion. Elles organisent d'abord la demande d'autorisation de négocier du président et ensuite l'acceptation du projet d'accord négocié.

Le législateur parait donner un pouvoir d'initiative aux assemblées délibérantes. Néanmoins, cette apparente initiative et faculté d'observation de l'accord international sont contrebalancées par une position du Conseil Constitutionnel qui dénature l'aspect décentralisé du processus de négociation et de signature. Elle repose sur la précision d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision quant à l'expression de la compétence internationale. En outre, elle atténue fortement l'autorité de la délibération.

La fonction prééminente de l'Etat dans le processus de conclusion d'un accord international, quel que soit le domaine de compétence, n'est d'aucune manière remise en question. L'Etat intègre une collectivité territoriale dans un processus qui normalement ne

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les relations internationales : le dispositif juridique », *op. cit.*, p. 534.

relève que de sa propre fonction. Il se garde bien de la positionner selon sa nature et son statut d'autorité décentralisée.

La collectivité territoriale assure, sous ces aspects, une mission qui n'est originairement pas la sienne. Elle se mue en autorité déconcentrée. C'est la seule condition lui permettant d'exercer un droit de participation à la conclusion des accords internationaux intéressant son environnement régional et la seule pouvant répondre aux exigences constitutionnelles de répartition des compétences. La dualité des compétences internationales des DROM résulte de ces deux problématiques. Elles se posent concrètement dans la mesure où l'Etat entend ici organiser son action internationale dans un environnement régional précis par l'établissement d'une fonctionnalité du statut du DROM lié à sa situation particulière.

La circulaire interprétative des dispositions internationales issues de la loi n° 2000-1207 d'orientation ne contredit nullement l'association déconcentrée simple des DROM à l'action internationale de l'Etat. Elle la qualifie d' *« action des élus locaux en matière internationale »* laissant court à l'interprétation du contenu de cette notion.

Pour autant, les attentes des DROM dans le domaine de l'attribution de compétences internationales ne reposaient pas sur une déconcentration aussi accrue de l'action internationale de l'Etat. Leur projet d'association au processus de conclusion intégrait des éléments de décentralisation et de pouvoir même modéré dans les orientations et les directions de la coopération régionale.

Les Rencontres de la coopération régionale dans les Caraïbes-Guyane[1] font état de cette volonté de travail concertée entre les DROM et l'Etat : *« Dans ce contexte, la volonté du Gouvernement est que les instruments mis en place par la loi d'orientation permettent aux élus d'œuvrer avec rapidité et efficacité. Les instruments mis en place allient décentralisation et déconcentration : en effet, la définition des axes de coopération doit être arrêtée après un dialogue entre le Gouvernement et les élus mais les décisions finales doivent relever des instances locales »*.

Cette vision de la loi rejoint difficilement celle du Conseil Constitutionnel. Mais, elle ouvre peut-être la voie à une modération de l'atténuation des compétences internationales par la pratique.

[1] Basse-Terre, 23 et 24 avril 2001.

La déconcentration de l'action internationale de l'Etat est mise en exergue par le pouvoir hiérarchique des autorités de la République sur les DROM dans leurs différents niveaux d'association[1]. Ce pouvoir hiérarchique est une modalité inhérente de la déconcentration[2]. Il permet à l'Etat de conserver un contrôle sur le suivi de l'action de la France à l'étranger.

Le professeur CHAPUS envisage la déconcentration quand *« au sein d'une même institution, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution »* et qu' *« il s'agit d'une redistribution du pouvoir de décision dans le sens d'un amoindrissement d'une concentration originelle au sommet »*[3].

La collectivité est, sous l'empire des dispositions de la loi n° 2000-1207 d'orientation, une autorité déconcentrée. Le Conseil Constitutionnel a précisé que les présidents des conseils généraux et des conseils régionaux agissent comme représentants de l'Etat et au nom de la République. Sont ainsi mentionnées spécifiquement la qualité de l'autorité déconcentrée et la finalité de sa mission. Le Préfet, autorité déconcentrée de référence, est qualifié de représentant de l'Etat.

La seconde approche développée par le professeur CHAPUS renforce l'affirmation de l'association déconcentrée des DROM au processus de conclusion des accords de coopération. D'une manière générale, nonobstant l'insertion graduelle du DROM selon le domaine de compétence de l'accord, les dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer modèlent la répartition des compétences en matière de conclusion d'un engagement international par une adaptation à la situation du DROM. Elles procèdent ainsi à *« un amoindrissement d'une concentration originelle au sommet »*[4].

La technique de la déconcentration propre à l'organisation administrative interne est reproduite suivant une certaine adaptation sur le processus de conclusion d'un accord international borné par des règles constitutionnelles et la pratique interne. Le législateur ne

---

[1] - GOHIN (O.), « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *A.J.D.A.* 2001, p. 442.
- GOESEL-LE BIHAN (V.), « Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures », *A.F.D.I.* 1997, p. 63 : *« soit la pratique constante qui permet aux autorités de la République de déléguer leur pouvoir de signature à toute personne de leur choix, pourvu qu'elle représente l'Etat et reste soumise à leur pouvoir hiérarchique »*.

[2] FRIER (P-L), *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 2ème édition, 2003, p. 99 : *« Tout reste cependant dans la même pyramide, la même personne morale, grâce au mécanisme du pouvoir hiérarchique qui encadre, ici, l'action du représentant local de l'Etat »*.

[3] CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, Tome 1, 15ème édition, 2001, p. 391.

[4] *Ibid.*

revoit pas la fonction prépondérante de l'exécutif dans cette matière puisque le DROM est pourvu d'une fonction déconcentrée subalterne et cadrée par l'Etat. Il est donc question d'un aménagement de la répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux de coopération intégrés dans des environnements régionaux.

Outre la manifestation d'un pouvoir hiérarchique, le phénomène de déconcentration du processus de conclusion produit un dédoublement fonctionnel de la collectivité territoriale. Il ressort de sa mutation simultanée d'autorité décentralisée en autorité déconcentrée. Adapté une nouvelle fois à la phase de répartition des compétences concernant un accord international, le dédoublement fonctionnel, en l'espèce, signifie que le département et la région, particulièrement leurs présidents, vont servir à deux fins[1]. Il permet d'allier ainsi les mécanismes de décentralisation et de déconcentration.

Le département et la région s'envisagent sous leur forme de circonscriptions déconcentrées. Ce dédoublement fonctionnel se déduit originairement de l'administration déconcentrée de l'Etat. Concernant nos propos, il est la traduction de l'aménagement de l'action internationale déconcentrée de l'Etat.

Sur le plan de l'administration d'Etat, le professeur CHAPUS explique le dédoublement fonctionnel de la collectivité départementale et régionale : *« elles constituent l'assise territoriale d'une administration dotée de la personnalité juridique et décentralisée ; elles sont en même temps des circonscriptions sans personnalité juridique utilisées pour l'administration d'Etat »*[2]. Le dédoublement fonctionnel de la collectivité territoriale prévu dans le cadre de l'administration d'Etat est donc repris dans son principe. Il est transposé à la matière internationale. Par ce dispositif, l'Etat conserve sa prééminence dans le processus de conclusion d'un engagement international conformément aux exigences constitutionnelles. Il consent à une immixtion des DROM sans dénaturation de leurs fonctions originelles d'autorités décentralisées puisqu'elles n'interviennent, à ce titre, qu'en tant qu'autorités déconcentrées maîtrisées par l'Etat.

Le professeur GOHIN analyse la concomitance entre le pouvoir hiérarchique de l'Etat et le dédoublement fonctionnel de la collectivité territoriale visant à la protection de l'unité de l'Etat dans sa représentation à l'étranger en expliquant que *« ce pouvoir n'est pas un pouvoir*

[1] *Id.*, p. 245.
[2] *Ibid.*

de tutelle exercé sur une autorité décentralisée. Il s'analyse, là encore, comme un pouvoir hiérarchique exercé sur le président du conseil général ou régional d'outre-mer qui, en tant qu'autorité déconcentrée de l'Etat, et dans une nouvelle hypothèse de dédoublement fonctionnel par un étrange retour des choses, est précisément dans la situation de représenter l'Etat dans les domaines de compétence exclusifs ou mixtes »[1].

Ce pouvoir hiérarchique et ce dédoublement fonctionnel se traduisent matériellement par la délivrance de pouvoirs consentie par les autorités de la République et variable selon les domaines de compétence des accords de coopération à conclure. La délivrance de pouvoirs de négociation et de signature n'est toutefois pas assimilable à une délégation de compétence[2] telle qu'elle est organisée par le droit administratif. La désignation de l'attribution de compétences internationales au profit des DROM n'entre pas dans le dispositif juridique de la délégation de compétence[3]. Le Conseil Constitutionnel ne dit mot sur ce point.

La délivrance de pouvoirs ne réalise aucun transfert juridique de compétences aux DROM. Le président est doté d'un mandat établi par les autorités de la République et couvrant sa marge de manœuvre. Ces dernières conservent un droit de regard sur sa poursuite. Les accords sont, de plus, conclus au nom de l'Etat. La délivrance de pouvoir octroyée par la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer établit simplement l'expression juridique de l'attribution de compétences internationales aux DROM sous les limitations exposées.

Par ailleurs, la loi d'orientation en instituant le fond de coopération régionale (FCR) a privilégié l'individualisation de sa gestion. Il est pourtant contrôlé par des autorités de l'Etat. Mme RUBIO précise, à cet égard, qu'*« il ne s'agit donc pas d'une gestion totalement décentralisée »*[4]. L'évolution démontre ainsi que les DROM sont davantage intégrés dans le processus de coopération de leur environnement régional. Cependant, le dispositif même financier met en œuvre une coopération de l'Etat et des collectivités territoriales au sein de laquelle il est difficile de personnifier une action en faveur d'un DROM, tant la présence et l'encadrement étatique restent assez intenses.

---

[1] GOHIN (O.), « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *op. cit.*, p. 442.
[2] NABAJOTH (E.), « Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes : une histoire en construction », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation, R.F.A.P.* 2002, n° 101, p. 144.
[3] CHAPUS (R.), *Droit administratif général, op. cit.*, p. 1100 et s. ; FRIER (P-L), *Précis de droit administratif, op. cit.*, p. 289.
[4] RUBIO (N.), « La coordination département/ région d'outre-mer », in ELFORT (M.), FABERON (J-Y), GOESEL-LE BIHAN (V.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, p. 172.

La présentation des caractéristiques attestant de l'approche déconcentrée du dispositif juridique de la répartition des compétences confirme l'idée de l'intangibilité des règles en matière de conclusion des accords internationaux. Le DROM est contraint de se conformer à ce dispositif qui seul peut lui permettre d'acquérir un rôle dans la conclusion des accords intéressant son environnement régional. Il participe alors, par l'exercice de ses pouvoirs de négociation et de signature, à l'orientation de la coopération régionale. L'association déconcentrée des DROM au processus de conclusion renforce tout de même la prise de position du local dans les affaires régionales et internationales. Elle correspond, en somme, à une adaptation des règles de répartition des compétences à la dimension locale et à sa réalité.

Les dispositions internationales de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer réalisent donc un aménagement de l'action internationale de l'Etat. Elles assurent sa progression en action internationale régionale.

B : Une association à l'action internationale régionale de l'Etat

Le système d'association déconcentrée du DROM dans le processus de conclusion d'un engagement international a un impact considérable sur l'action internationale menée par l'Etat dans l'environnement régional concerné. En effet, le Titre V de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] intitulé *« De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional »* ne reflète, en fait, que l'expression d'une action internationale de l'Etat particulière.

D'une première lecture de ces dispositions, l'on peut déduire naturellement une action internationale des DROM effectuée au même titre que l'action internationale de l'Etat. Pour autant, l'étude des dispositions de la loi met bien en exergue une adaptation de l'action internationale de l'Etat au profit des DROM dans leur cadre régional. L'action internationale des DROM ne s'entend que sous l'acceptation de son origine déconcentrée et, en ce sens, encadrée par l'Etat.

Ainsi, la compréhension de l'action internationale de l'Etat dans les espaces régionaux où se situent les DROM relève d'une approche singulière. Elle comporte une dimension duale

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

de représentation des intérêts de l'Etat dans la zone mais aussi, par ricochet, d'assise des DROM dans leur environnement.

La singularité des relations internationales dans ces environnements amène à la qualification de l'action de l'Etat comme étant une action internationale régionale. Son expression dans ces aires régionales produit deux modes de coopération : la coopération régionale interétatique et la coopération régionale déconcentrée. L'esprit de ces deux modes de coopération se rejoint inéluctablement dans la mesure où la coopération régionale déconcentrée comporte des caractéristiques inhérentes à la coopération régionale interétatique. L'action internationale régionale de l'Etat se scinde donc en deux modes de coopération. L'Etat et les DROM concourent de cette façon à une expression dans l'ordre international et, spécifiquement régional, cohérente et complémentaire.

La coopération régionale interétatique est le mode de coopération le plus commun. Il s'extrait de la compétence de chaque Etat à agir dans l'ordre international. Il constitue le fondement intrinsèque de leur nature en raison de la personnalité juridique internationale. La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 établit d'ailleurs, en son article 6, la capacité de tout Etat de conclure des traités.

Les compétences de l'Etat développées dans le cadre de la coopération régionale interétatique ne diffèrent pas des prérogatives internationales dont il dispose envers les autres Etats même non situés dans un espace régional dans lequel serait présente une entité ultramarine. La particularité de l'action de l'Etat dans ce mode de coopération interétatique émane spécialement de l'intention de localisation de ses rapports de coopération au sein d'un espace régional. La coopération régionale interétatique relève de l'action internationale de l'Etat qui, tout en trouvant un épanouissement sur la scène internationale, est conditionnée aux compétences dévolues en la matière dans l'ordre interne et spécifiquement par sa norme suprême, la Constitution.

Il est permis d'avancer que la coopération régionale peut être interétatique selon deux hypothèses. D'abord, lorsque l'Etat français coopère et signe des accords ou des engagements internationaux avec les Etats situés dans les zones ultrapériphériques dans lesquelles se situent des DROM. Ensuite, lorsque pour la conclusion de ces accords de coopération l'Etat n'a pas sollicité une participation plus ou moins conséquente des DROM. La coopération régionale

interétatique[1] peut être bilatérale et multilatérale. Le « traity making power » s'exerce de manière exclusivement étatique. Il ne fait l'objet d'une quelconque délégation vers les autorités infraétatiques ultramarines.

L'exercice de la coopération régionale déconcentrée peut s'analyser comme le prolongement de la coopération interétatique mais englobant la problématique relative à l'intégration des entités infraétatiques ultramarines. Il est alors question de produire un mode de coopération où, sous l'aval de l'Etat, les DROM deviennent des acteurs privilégiés dans la conclusion des accords internationaux de coopération régionale.

Le recours à la déconcentration, nonobstant les réserves émises, est l'unique possibilité d'association des collectivités territoriales à un domaine où seules les autorités étatiques centrales d'importance ne peuvent intervenir par principe. Le recours à la technique de la déconcentration comme système de répartition des compétences ne fausse pas le cadre constitutionnel en ce domaine. Il permet l'association et la représentation du local ultramarin à la conclusion des accords internationaux couvrant leurs espaces régionaux.

Le système constitutionnel français conditionne l'environnement juridique de ce mode de coopération régionale déconcentrée. Sur le fond, les DROM deviennent des partenaires de coopération au côté des Etats de leur environnement régional. Sur la forme, leurs compétences internationales ne s'envisagent que sous une légitimité d'action d'origine étatique.

C'est pourquoi, sur le plan juridique, il est audacieux d'annoncer *« une action internationale des DROM »* tant elle représente peu l'intelligibilité juridique des compétences internationales exprimées. La loi n° 2000-1207 d'orientation a fondé un mode d'intervention de l'Etat dans les espaces dans lesquels se situent ses entités ultramarines. Ce mode d'intervention se réalise par une approche déconcentrée de l'octroi des compétences. Il en découle ainsi une déconcentration de l'action internationale régionale avec pour interlocuteurs des Etats étrangers des DROM.

Dès lors, si l'action des DROM ne résulte que d'une déconcentration de l'action internationale de l'Etat, il n'en demeure pas moins que la loi a franchi une étape considérable dans l'évolution du droit de la coopération. Ce dernier aurait pu se limiter à des consultations

[1] Articles 5, 11, 14, 16, 52 et 53 de la Constitution de 1958.

pour avis sur les projets d'accords internationaux ou des rapports de coopération entre entités infraétatiques.

L'octroi de ces prérogatives, en matière de contribution à la conclusion des accords internationaux, atteste de la prise de conscience du pouvoir central à déléguer des compétences purement étatiques dans le domaine des relations internationales s'établissant dans les zones géographiques où se situent les DROM. L'exercice de ce type de coopération régionale dans laquelle la collectivité infraétatique participe sous l'égide de l'Etat à l'action internationale est régional. Il suppose la mise en oeuvre d'une procédure fortement déconcentrée. L'Etat reste omniprésent. Seule l'insertion des conseils généraux et régionaux dans le processus de conclusion de l'accord international diffère dans la coopération régionale déconcentrée.

Dans le respect des dispositions constitutionnelles, les DROM ont acquis une compétence de négociation et de signature des accords internationaux répondant à leur problématique régionale et à une intégration effective dans leur environnement régional. Cette prérogative constitue une source principale de perfectibilité des DROM. La coopération régionale déconcentrée rassemble, en ce sens, l'exercice de la coopération régionale relative aux organisations régionales (les accords de coopération ou les pouvoirs des collectivités ultramarines) et l'exercice de la coopération relative à la capacité des DROM à participer à la conclusion des engagements internationaux. Dans la première hypothèse, la coopération est multilatérale alors que dans la seconde, elle est bilatérale.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] a apporté la possibilité d'une participation des DROM au travail des organisations régionales sous l'aval de l'Etat. Les dispositions législatives concernées s'intègrent directement dans le cadre de la coopération régionale dans la mesure où elles tendent à l'insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement géographique par le biais des organisations régionales propres à chaque zone. L'intégration des DROM aux organisations régionales ressort de la notion de coopération régionale déconcentrée. Elle atteste de la pression de l'Etat sur les DROM et, notamment, de son obstination à protéger ses prérogatives régaliennes lorsqu'il est question de relation, de négociation et de diplomatie entre Etats.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

Ainsi sous une approche plus générale, le choix d'un système de déconcentration favorise et rend effectif l'intégration régionale des DROM. Cette insertion dans un environnement ultrapériphérique précis révèle alors une association des DROM davantage à l'action internationale de l'Etat. Elle est rendue possible par la dimension déconcentrée des compétences attribuées. Ce système d'association déconcentrée à la conclusion d'un engagement international est tellement singulier qu'il concourt à une expression particulière de l'action internationale de l'Etat. Cette dernière devient géographiquement localisée. Elle se veut régionale.

La coopération régionale déconcentrée se présente comme la solution la plus apte à assurer un compromis entre les règles constitutionnelles relatives à la procédure de conclusion des accords internationaux et le niveau d'intervention accessible en fonction de la qualité des entités décentralisées ultrapériphériques. Ainsi, l'avènement de ce mode de coopération résulte de la transposition d'une technique d'organisation administrative interne à un dispositif constitutionnel. L'effet est alors considérable. Il entraîne une modification organique du représentant de la collectivité territoriale lui permettant d'être associé à un procédé particulier tout en assurant la rigidité du contrôle étatique.

Les moyens juridiques offerts par la loi n ° 2000-1207 d'orientation tiennent compte d'une réalité : celle des environnements ultrapériphériques. L'attribution de compétences en matière internationale répond à une problématique d'adaptation de la règle de droit à un contexte local. La démarche pour y parvenir est très lourde. Notamment, la participation des DROM à la conclusion d'un engagement international de leur environnement régional est fortement encadrée par un système d'association déconcentrée. L'objectif est alors de s'écarter le moins possible du cadre constitutionnel relatif à la répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux tout en étant conscient de l'intérêt et de la nécessité de fournir des outils juridiques aux DROM leur permettant de s'ouvrir vers l'extérieur. Cette volonté de l'Etat d'octroyer des moyens juridiques répondant correctement à un contexte ne s'est pas affichée uniquement pour les DROM. L'étude du cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée permet d'établir les bases préexistantes de l'association d'entités infraétatiques à la matière internationale.

CHAPITRE 2 : Le cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée

L'examen des compétences des DROM en matière internationale a permis d'inclure ce dispositif juridique dans un cadre plus global de déconcentration de l'action internationale régionale de l'Etat. L'intérêt de l'étude est alors de présenter les dispositifs issus du droit ou de la pratique tendant à une évolution du domaine de compréhension de la répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international. Le droit de la déconcentration reste généralement présent dans les procédures d'association.

L'appréciation du cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée s'analyse en deux points. Le premier amène à une visualisation des éléments de coopération régionale préexistants à la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] et à l'adaptation du système constitutionnel français. Les données de l'association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat permettent de cerner l'existence d'un dispositif juridique adaptable aux entités ultramarines selon leur niveau d'autonomie et dans le respect du texte constitutionnel et des engagements internationaux de la France (Section 1). Le second point de réflexion se concentre sur l'impact de la pratique interne et internationale dans la reconnaissance par le droit d'une compétence de conclusion par une entité infraétatique ultramarine d'un accord international. L'assouplissement réalisé dans ce cadre conduit à examiner parallèlement les accords de coopération régionale déconcentrée et les arrangements administratifs (Section 2).

SECTION 1 : Les données de l'association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat

L'affirmation d'une association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat est insuffisamment définie si elle envisage uniquement la déconcentration. Une analyse complète de cette affirmation suppose que soient appréciées les raisons, les motivations de ce recours. La définition du cadre juridique débute, dès lors, par une recherche des paramètres, c'est-à-dire des dispositions juridiques préexistantes ayant amené le législateur à fixer les règles de la coopération régionale déconcentrée des DROM (I). L'examen des paramètres du

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

dispositif juridique permet ainsi d'identifier des normes législatives attribuées antérieurement aux DROM à certaines entités ultramarines. Cependant, il n'en demeure pas moins que l'intégration très modérée dans le texte constitutionnel d'une association des outre-mers à la répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux a un impact certain sur l'effectivité de leur action internationale (II).

I : Les paramètres du dispositif juridique

L'appréciation du cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée impose une étude des facteurs, des paramètres ayant amené progressivement à sa constitution. Ainsi, l'examen débute par la vérification des précédents internes quant à l'association des entités ultramarines à l'action internationale de l'Etat (A). Il se poursuit d'une identification des précédents externes sur l'attribution de compétences internationales à des entités territoriales étrangères (B).

A : Les paramètres internes

L'analyse de l'action internationale déconcentrée de l'Etat ne ressort pas uniquement du dispositif de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1]. Un tel dispositif juridique au profit des DROM est le produit d'une évolution de la réflexion de l'Etat sur un partage, une participation des entités infraétatiques de l'outre-mer à son action internationale localisée. Le phénomène de coopération puise ses premières initiatives dans la pratique tant interne qu'internationale. En conséquence, le droit est venu souvent traduire et codifier ce que la pratique consentait déjà. La codification de la coopération décentralisée a eu un impact sur la reconnaissance par l'Etat de l'intérêt de construire une véritable action extérieure des outre-mers. C'est la raison pour laquelle des circulaires[2] ont clarifié le cadre de l'association des DROM et des autres entités ultramarines à l'action internationale de l'Etat dans les environnements régionaux. Elles établissent ainsi une adaptation de la coopération au contexte local.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*

[2] Ces circulaires sont dépourvues de caractère réglementaire. Elles s'intègrent, néanmoins, dans la compréhension et la détermination générale du droit de la coopération par les éléments de clarification qu'elles peuvent apporter en réponse aux insuffisances du dispositif législatif.

La circulaire du 10 mai 1985[1] traduit parfaitement l'intention de l'Etat sur ses perspectives d'action internationale dans les environnements régionaux des DROM. Une première approche permet de constater la distinction qu'effectue l'Etat entre les relations internationales de la France et l'action extérieure des DROM. Elle présente encore le niveau de rapprochement entre l'action de l'Etat et l'action du DROM. Ainsi, la circulaire précise que *« Le développement de la vie régionale dans la Caraïbe et l'océan Indien a pour conséquences l'importance croissante des actions de coopération qui y sont menées par la France et l'intensification des échanges économiques, techniques et culturels. Cette situation confère aux actions extérieures des départements et régions d'outre-mer une dimension particulière »*.

Motivée par des considérations tirées de leur éloignement et de leur environnement politique, la circulaire n'exclut pas formellement la prise de contacts avec des Etats étrangers ou des organisations internationales. Ces rapports existent en tout état de cause dans la pratique. Elle reprend simplement le principe du respect de la compétence exclusive de l'Etat. La circulaire rappelle les dispositions de la loi du 31 décembre 1982[2] concernant la consultation pour avis sur les projets de coopération régionale. Elle ajoute une participation des élus aux négociations et à leur préparation pour les accords conclus par l'Etat si elle est jugée opportune ou nécessaire. Elle prévoit, ensuite, une participation des élus *« comme membres de délégations françaises, à des négociations intéressant directement leur collectivité »*.

La circulaire du 21 avril 1988[3] entérine le cadre juridique de l'action des DROM dans leur environnement régional. Elle rappelle la consultation du conseil régional de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion pour les accords intéressant la zone économique exclusive au large des côtes de chaque région prévu par l'article 13 de la loi du 2 août 1984[4], consultation que l'Etat n'est d'ailleurs pas tenu de suivre. La circulaire mentionne encore la consultation pour avis de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon en vertu de l'article 25 de la loi du 11 juin 1985[5]. Le conseil général est saisi dans les mêmes conditions que les DROM. Enfin, le congrès de la Nouvelle-Calédonie et l'Assemblée

[1] Circulaire n° 2063/SG du 10 mai 1985 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer, Annexe III, *Bulletin officiel des services du Premier ministre*, n° 85-2 du 3 juillet 1985, p. 11.
[2] 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, *JO* du 1er janvier 1983, p. 13.
[3] Circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des DOM-TOM, *JO* du 24 avril 1988, p. 5454.
[4] 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, *JO* du 3 août 1984, p. 2559.
[5] Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* du 14 juin 1985, p. 6551.

nationale de la Polynésie française doivent être consultés sur les projets de loi portant ratification de conventions internationales traitant de matières relevant de la compétence territoriale[1].

La présentation de ces circulaires démontre une articulation certaine entre le droit et la pratique et l'ouverture de l'Etat à accepter, en raison des circonstances particulières liées à l'outre-mer, leur insertion dans le processus de conclusion d'un accord international de coopération. Cette interrelation entre le droit et la pratique ne concerne pas uniquement les initiatives des acteurs internes. Par exemple, la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux témoigne de la pratique internationale en cette matière et de sa prise en compte par les dispositions internes. Elle précise que *« la pratique actuelle n'impose pas aux négociateurs d'être munis de pouvoirs formels au stade de la négociation, sauf si les parties à cette négociation ou l'organisateur de celle-ci l'exigent »*[2].

Le procédé d'association des outre-mers à l'élaboration des engagements internationaux des environnements régionaux a évolué lorsque le législateur a organisé le cadre d'intervention de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Les dispositions propres aux DROM seront largement empreintes de l'esprit de ces lois.

Les précédents en matière d'association d'une entité infraétatique au processus de conclusion d'un accord de coopération régionale ont permis au législateur de dessiner le degré d'intervention de la collectivité territoriale. Celui-ci est variable selon le domaine de compétence de l'accord mais aussi le statut et le niveau d'autonomie de la collectivité.

Par exemple, le professeur GOESEL-LE BIHAN présente le panel législatif sous la forme d'*« un dégradé »* construit de la manière suivante : *« d'un côté, où la touche de décentralisation est pâle voire inexistante, on trouve les DROM et les futures COM, ces dernières n'étant pour l'essentiel que des collectivités départementales à statut particulier, dotées – pour certaines d'entre elles – d'une autonomie renforcée ; de l'autre, où la touche de décentralisation est d'une couleur plus affirmée, le POM néo-calédonien et, située entre*

[1] Nouvelle-Calédonie : article 70 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984 modifiée portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *JO* du 7 septembre 1984, p. 2840, Polynésie française : article 68 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, *JO* du 7 septembre 1984, p. 2831.
[2] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *JO* du 31 mai 1997, p. 8415.

les deux, la COM polynésienne qui, en tant que collectivité la plus autonome de cette catégorie, fait - sur ce point comme sur d'autres – bande à part »[1].

Ce dégradé prouve la réticence du législateur ou plus particulièrement du Conseil Constitutionnel à admettre une orientation quelque peu décentralisée de l'association de l'entité au processus de conclusion de l'accord de coopération régionale. Il tend à expliquer que les DROM sont touchés substantiellement par l'approche déconcentrée de l'Etat en matière d'action internationale, dans une moindre mesure pour le pays d'outre-mer (POM) de la Polynésie française et beaucoup moins encore pour le POM de la Nouvelle-Calédonie où la part de décentralisation est plus développée.

Il est intéressant, à ce niveau, de souligner que le schéma des paramètres internes du dispositif juridique est moins l'œuvre du législateur que du Conseil Constitutionnel. Ce dernier refuse toutes prérogatives décentralisées dans l'association des entités infraétatiques à la conclusion d'un accord international. Il opte pour la technique de déconcentration[2].

Le constat de la réticence de l'Etat dans l'octroi d'un pouvoir d'association et de participation à la conclusion d'un accord de coopération apparaît dès les premières œuvres législatives. L'article 39 de la loi du 12 juillet 1990 portant statut du territoire de la Polynésie française fixe les conditions d'intervention du président du gouvernement du territoire[3]. Le législateur octroie un pouvoir de proposition au Gouvernement en vue de l'ouverture de négociation pour la conclusion d'un accord de coopération avec les Etats ou les territoires de la région Pacifique. Il prévoit encore un pouvoir d'association et de représentation aux négociations d'accords intervenant dans le domaine de compétence du territoire. A cela s'ajoute la matière des relations aériennes et maritimes internationales, un pouvoir de représentation des autorités de la République dans la région afin de négocier des accords dans

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les compétences internationales des collectivités d'outre-mer », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, Actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006, IRDP-GERAP, L'Harmattan, 2007, p. 96.

[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Le Conseil Constitutionnel et la conclusion des accords internationaux par les collectivités ultra-marines : un exemple de réserves contestables », *R.F.D.C.* 2006, p. 382 : *« le texte voté par le Parlement est, dans les deux cas, singulièrement défiguré par le Conseil. Ni la lettre de la loi, ni l'intention du législateur, ni même l'économie générale du texte voté par le Parlement ne sont respectées ; des compétences internationales à exercice décentralisé ou en partie décentralisé, qu'elles soient parallèles (car intervenant dans des champs différents) – je pense ici à la LOOM – ou d'exécution (l'exécution des règles est distinguée de leur fixation) – je pense là au statut de la Polynésie – sont alignées, dans leurs modalités d'exercice, sur le droit commun, qui est celui de la déconcentration. Via le recours aux réserves d'interprétation, ce sont donc bien les catégories créées par le législateur qui sont purement et simplement niées par le Conseil »*.

[3] Loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, *JO* du 14 juillet 1990, p. 8319.

les domaines relevant du territoire ou de l'Etat. L'ensemble des accords ainsi conclus était soumis aux procédures des articles 52 et 53 de la Constitution[1].

La loi n° 96-312 du 12 avril 1996[2] a accentué l'association de la Polynésie française au processus de conclusion des accords de coopération régionale. Ce support juridique constituera la base normative des dispositions législatives futures au bénéfice des collectivités ultramarines. Il laisse déjà présager une gradation de l'association selon le domaine de compétence de l'accord mais aussi selon le niveau d'autonomie de la collectivité.

L'article 40 de ce texte expose la délivrance de pouvoirs par les autorités de la République au président du gouvernement pour négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'Etat ou du territoire avec des Etats, des territoires ou des organismes régionaux du Pacifique. A défaut de délivrance de pouvoirs, le président est associé et participe au sein de la délégation française aux négociations d'accords intéressant les domaines de compétence du territoire ou de l'Etat. Ces accords sont soumis aux articles 52 et 53 de la Constitution. Le législateur offre à la Polynésie française une alternative consistant soit à disposer de pouvoirs de négociation et de signature pour des accords relevant de la compétence de l'Etat ou du territoire, soit et à défaut, d'être associée et/ou de participer au sein de la délégation française à la négociation d'accords de même nature et le tout au nom de l'Etat.

La première formulation législative d'association d'une entité infraétatique à la conclusion d'un accord de coopération intéressant son environnement régional a fait l'objet des premières réserves du Conseil Constitutionnel. Elles constitueront les limites et l'encadrement de toutes les futures attributions de compétences.

Le Conseil Constitutionnel assortit ainsi le dispositif législatif de restrictions en précisant qu'il ne porte ni atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale, ni aux prérogatives de l'Etat de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution et que *« pour ce faire le président du gouvernement doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés, et que ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les*

[1] Le professeur DORMOY a souligné le caractère relatif sur le plan juridique de ces dispositions : *« l'article 39 du statut de la Polynésie française apparaît plus comme un rappel du monopole étatique en matière de relations internationales que comme un début ou une ébauche de compétence internationale pour le territoire »* : DORMOY (D.), « Les relations internationales et l'outre-mer : l'exemple polynésien », *A.J.D.A.* 1992, p. 577.

[2] Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695.
CE, 16 novembre 2001, *Haut commissaire de la république en Polynésie française*, *R.F.D.A.* 2002, p. 173-175.

articles 52 et 53 de la Constitution »[1]. L'approche déconcentrée de l'action extérieure de la Polynésie française dans son environnement régional est bien arrêtée en 1996. Elle servira à appuyer toutes les restrictions sur l'étendue de l'association des entités infraétatiques. Il est, néanmoins, intéressant de constater que suite aux articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer[2], le dispositif juridique applicable à la Polynésie française s'en est trouvé moins avancé. Il sera formulé dans sa globalité par la loi n° 2004-192 du 27 février 2004[3].

La loi n° 99-209 du 19 mars 1999[4] a fixé le cadre d'association de la Nouvelle-Calédonie à la conclusion des accords de coopération régionale. L'autonomie plus poussée de ce territoire a joué un impact sur le contenu des compétences octroyées. En vertu de l'article 28 et dans les domaines de compétence de l'Etat, le président du gouvernement acquiert les pouvoirs de négociation et de signature des accords. A défaut d'application, il dispose d'un pouvoir d'association ou de participation au sein de la délégation française aux négociations et à la signature. La Polynésie française n'a pas obtenu en 1996 ce pouvoir d'association ou de participation à la signature. Les accords restent soumis aux articles 52 et 53 de la Constitution.

Une avancée dans la gradation de l'association est effectuée lorsque le législateur prescrit les conditions de cette association pour les accords relevant des domaines de compétence du POM. L'article 29 de la loi précitée dispose que le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier des accords. De suite, une distinction s'opère avec les dispositions relatives à la Polynésie française. Cette dernière est, dans ce domaine de compétence, soumise encore à la délivrance de pouvoirs déconcentrés alors que la Nouvelle-Calédonie produit une simple autorisation par voie délibérative du congrès. Il est ainsi réalisé au profit de la Nouvelle-Calédonie une *« décentralisation totale de la compétence de négociation »*[5]. Cette attribution est conditionnée à une information des autorités de la République de l'autorisation de négociation et à leur représentation à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie suite à leur demande. Des pouvoirs sont, en revanche, exigés pour la phase finale de signature de l'accord. Ce dernier est, en cas d'accord du congrès, soumis aux articles 52 et 53 de la Constitution.

[1] Cons. Const., déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JO* du 13 avril 1996, p. 5725, *Rec.* p. 43.
[2] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*
[3] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183.
[4] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197.
[5] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les compétences internationales des collectivités d'outre-mer », *op. cit.*, p. 97.

L'association des entités au processus de conclusion d'un accord international de coopération régionale intéressant les domaines de compétence de l'Etat est alors comparable pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les quatre DROM. La coopération régionale déconcentrée est à son niveau de caractérisation le plus haut.

Une gradation s'opère lorsque les accords relèvent des domaines de compétence de ces territoires. La Polynésie française conserve des pouvoirs déconcentrés similaires à ceux qu'elle détient pour les accords relevant des domaines de compétence de l'Etat. Les DROM, en cette matière, semblaient avoir acquis une dose de décentralisation. Elle a été retirée suite à l'interprétation du Conseil Constitutionnel. De plus et contrairement à la Nouvelle-Calédonie, la délibération de l'assemblée délibérante du DROM a pour finalité de demander aux autorités de la République l'autorisation du président à négocier. Pour la Nouvelle-Calédonie, la délibération autorise directement le président du gouvernement à négocier.

La loi n° 2004-192 du 27 février 2004[1] revoit le dispositif d'association de la Polynésie française au processus de conclusion des accords de coopération régionale. Pour les accords relevant des domaines de compétence de l'Etat, le législateur reprend les dispositions de la Nouvelle-Calédonie et de la loi d'orientation pour l'outre-mer sur la délivrance de pouvoirs de négociation et de signature au président de la Polynésie française.

L'intensification de l'association de la Polynésie française se constate au niveau de la conclusion des accords relevant des domaines de sa compétence. Une délibération du conseil des ministres de la Polynésie autorise le président à négocier. Une variation avec le dispositif de la Nouvelle-Calédonie est avérée par une intrusion des autorités de la République dès l'intention de négocier. En effet, ces dernières peuvent, à leur demande, être représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française. S'y ajoute également une possibilité d'opposition à la négociation des accords des autorités de la République dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier. La marge de manœuvre est donc plus faible que celle de la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne les accords de leurs domaines de compétence. L'association est envisagée de manière moins directe. Elle est limitée par un veto possible des autorités de la République[2].

[1] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *op. cit.*
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 99 : décentralisation *« partielle »*.

La loi n° 2007-223 du 21 février 2007[1] reproduit le dispositif juridique au profit des nouvelles COM de Mayotte[2], Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

La position du législateur quant à l'insertion d'une entité infraétatique ultramarine est reprise pour les accords relevant des domaines de compétence de l'Etat à l'égard des quatre collectivités d'outre-mer (COM)[3]. Les présidents des assemblées locales possèdent la faculté de se voir délivrer, par les autorités de la République, des pouvoirs de négociation et de signature pour la conclusion de ce type d'accords avec des Etats, des territoires ou des organismes interétatiques de leur environnement régional. A défaut, elles sont intégrées par une association ou une participation au sein des délégations françaises à la négociation de ces accords.

L'attribution de compétences en matière de conclusion d'un accord relevant des domaines de compétence du territoire est variable selon la COM. Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin disposent d'une méthode d'association identique à celle des DROM[4]. Une délibération des assemblées territoriales sollicite les autorités de la République afin d'obtenir une autorisation de leur président à négocier. Les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation. L'assemblée formule, à l'issue de la négociation un avis. Enfin, les autorités délivrent un pouvoir de signature de l'accord.

En revanche, Saint-Barthélemy se distingue de ce dispositif. La COM n'obtient pas une intégration dans le processus de conclusion de ces accords. Saint-Martin bénéficie du dispositif juridique d'association à la conclusion d'accords relevant de ses domaines de compétence.

Dans les domaines de compétence mixte des accords, le dispositif juridique de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer est réitéré au profit des COM de Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin[5] mais non Saint-Pierre-et-Miquelon.

[1] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121 ; ORAISON (A.), « Le statut nouveau des collectivités d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, (Exégèse comparative des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », *R.D.P.* 2008, pp. 153-183.
[2] Evolution statutaire vers la départementalisation : Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, *JO* du 21 janvier 2009, p. 1313.
[3] Mayotte : Art. LO 6161-13 alinéa 2 et LO 6161-14 ; Saint-Barthélemy : Art. LO 6252-15 alinéa 2 et 3 ; Saint-Martin : Art. LO 6352-15 alinéa 2 et 3 ; Saint-Pierre-et-Miquelon : Art. LO 6462-13 alinéa 2 et LO 6462-14.
[4] Mayotte : Art. LO 6161-15 ; Saint-Pierre-et-Miquelon : Art. LO 6461-15 ; Saint-Martin : Art. LO 6351-15.
[5] Mayotte : Art. LO 6161-16 ; Saint-Barthélemy : Art. LO 6252-16 ; Saint-Martin : Art. LO 6352-16.

Les paramètres internes du dispositif juridique relatif à l'association des entités infraétatiques au processus de conclusion des accords internationaux révèlent que l'action internationale de l'Etat ne s'en trouve pas fortement perturbée. Au contraire, l'évolution législative en la matière, les réserves d'interprétation du Conseil Constitutionnel, le recours à la déconcentration dans la majorité des dispositions ne font que renforcer le caractère prépondérant du rôle de l'Etat dans l'exercice des relations internationales.

Sous couvert de l'attribution de compétences aux DROM, aux COM et au POM de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, l'Etat entretient son action internationale tout en satisfaisant l'insertion des entités ultramarines. La contribution spécifique des DROM à l'action internationale de l'Etat découle dans ces hypothèses de l'exercice d'une coopération régionale déconcentrée dans la mesure où elle fournit un rôle passif.

Cette contribution passive s'étend pour une large part aux entités ultramarines. Malgré les réserves apportées, la coopération régionale déconcentrée constitue un mouvement nécessaire pour l'incontournable reconnaissance de l'insuffisance et de l'inadaptation des capacités de coopération des DROM fermées aux seules entités infraétatiques étrangères. Les paramètres internes du dispositif juridique sont le produit d'une réflexion de la coopération outre-mer selon les possibilités offertes par le droit interne et le droit international. Les paramètres externes issus des compétences des entités infraétatiques étrangères à coopérer avec des Etats sont tout autant des sujets de réflexion.

B : Les paramètres externes

Le dispositif juridique de l'association des DROM à l'action internationale de l'Etat ne résulte pas uniquement d'une réflexion du législateur sur l'avenir des collectivités ultramarines. La progression dans l'attribution de compétences encadrées est encore d'inspiration externe. D'abord, elle doit être reconnue compte tenu de l'adaptation nécessaire du droit de la coopération propre aux DROM au contexte local et régional. Ensuite, certains Etats de construction particulière consentent à la vie internationale de leurs entités subordonnées.

Le dispositif juridique consiste concrètement à rendre opposable, dans l'ordre international, la représentation des DROM en leur qualité de partenaires directs de

coopération. Cette opposabilité n'est pas un phénomène normal et naturel. Seules des régions autonomes ou des états fédérés ont acquis réellement un statut et une représentation internationale légitime. Pour autant, l'acquis reste très encadré.

En ce qui concerne les attentes de l'ordre international dans la capacité pour une région autonome ou d'une entité fédérée à conclure des traités internationaux, le professeur VALLEE souligne l'interdépendance requise sur le plan interne et international. Il précise que *« cette habilitation doit être d'origine constitutionnelle, mais également être opposable sur le plan international, c'est-à-dire correspondre à une autonomie effective des entités en cause et être reconnue par les tiers intéressés »*[1].

La question de l'opposabilité est de première importance. Elle conditionne l'exercice de la compétence dévolue par le système interne et son expansion dans le système international. Il est nécessaire que l'expression de l'entité soit reconnue comme légitime par le partenaire de coopération tant au niveau de ses compétences juridiques à agir dans l'ordre international que de sa capacité (matérielle et humaine) à s'intégrer dans un rapport de coopération normalement purement interétatique. L'habilitation d'une entité comporte, dès lors, les deux dimensions d'assise constitutionnelle et d'opposabilité dans l'ordre international.

Ce point de vue est renouvelé par le professeur LEJEUNE. En étudiant les compétences internationales des collectivités publiques d'Etats fédéraux, il reprend le caractère central de l'habilitation constitutionnelle comme cadre de la capacité à agir sur la scène internationale[2]. L'auteur vérifie l'interdépendance en concluant que *« Toujours on a affaire à des collectivités publiques admises à la vie internationale par l'Etat dont elles font partie. Jamais ce ne sont des Etats « au sens du droit international », ni même des Etats à souveraineté limitée, gardant jalousement quelque bribe de leur souveraineté originelle. Le défi que l'Etat qui les coiffe est appelé à relever est d'une autre nature. Il consiste à garantir à la fois l'autonomie de ses composantes et la cohérence de sa politique extérieure, conformément au principe d'unité de l'Etat dans l'ordre international »*[3].

[1] VALLEE (C.), « Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques Constitutions récentes », *A.F.D.I.* 1979, p. 268.
[2] LEJEUNE (Y.), « Les compétences internationales des collectivités territoriales, Approche comparée », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives, op. cit.*, p. 63.
[3] *Id.*, p. 89.

Ces considérations attestent de la nécessaire recevabilité dans l'ordre international à l'égard d'une entité bénéficiant d'une compétence internationale. La recevabilité de la compétence internationale et, de manière générale, de la compétence d'une collectivité publique territoriale à s'épanouir sur la scène internationale comporte un impératif de reconnaissance de sa fonction par les Etats tiers. Ceci est renforcé par le poids du principe de reconnaissance en droit international. Une entité subalterne, dotée d'une autonomie plus ou moins importante, est contrainte de devoir posséder une légitimité double ressortant de l'ordre interne et reconnue par l'ordre international.

C'est donc devant un contexte général que le législateur français s'est quelque peu incliné devant une faculté d'insertion des outre-mers dans le processus de conclusion des accords de coopération régionale et à leur représentation, en conséquence, sur la scène internationale.

L'approche du législateur, en ce domaine, renvoie à l'adaptation primordiale du droit de la coopération régionale et à l'admission que l'ordre international admet des atténuations à l'exclusivité de la représentation de l'Etat, pourvu qu'elles soient correctement organisées par des dispositions internes.

L'inspiration du législateur français ressort essentiellement d'une vision régionale des dispositifs juridiques de coopération. M. SCHMITT, précisément sur la matière des affaires étrangères, insiste sur l'intérêt des paramètres externes issus de l'intégration européenne.

Il souligne que *« le pouvoir extérieur représente souvent la pierre angulaire de la souveraineté étatique, au point d'être mentionné en première place dans la liste des compétences exclusives de l'Etat central. Il n'est dès lors pas surprenant que les Etats centraux vont se réserver l'ensemble des compétences en la matière et vont tenter d'exclure les régions de toute représentation directe sur la scène internationale. C'est uniquement en raison de l'intégration européenne qu'ils seront obligés de leur concéder quelques droits de participation »*[1].

L'intégration européenne a donc un impact sur l'évolution des conceptions propres aux revendications des composantes des Etats membres, que ce soit en matière d'association

[1] SCHMITT (N.), *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe, Identité régionale et construction européenne*, Thèse, Travaux de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, Editions universitaires Fribourg Suisse, 2002, p. 128-129.

au processus décisionnel communautaire[1] ou encore à l'accentuation des domaines de la coopération transfrontalière ou régionale. Rappelons, à ce titre, les répercussions centrales de la contribution de l'Union européenne à la promotion de la coopération régionale des RUP françaises. Elle s'apprécie au regard d'une recherche réelle de leur intégration dans les environnements régionaux par une insertion dans des dispositifs européens normatifs et subséquemment financiers puis par l'accroissement des relations entre les RUP, les PTOM et les Etats ACP.

Le cas de l'Allemagne constitue un exemple de modèle d'attribution de compétences internationales à des entités fédérées. La répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux au sein de l'Exécutif[2] est organisée par l'article 59 de la Loi fondamentale[3]. Il dispose que le Président fédéral a le pouvoir de conclure, au nom de la Fédération, des traités avec les Etats étrangers[4]. Les organes compétents en matière de législation fédérale interviennent lorsque les traités règlent les relations politiques de la Fédération ou sont relatifs à des matières relevant de la compétence législative fédérale. L'organe législatif est ainsi compétent en ces matières[5].

Le dispositif constitutionnel de l'exercice des relations extérieures se complète des compétences internationales attachées à la fonction des Länder. Les relations extérieures des Länder font l'objet d'une manipulation particulière par la Loi fondamentale qui, en son article 32, renverse le principe de base de l'article 30. Ainsi, à la compétence de principe des Länder, en vertu de laquelle il leur revient l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat selon l'article 30, s'adjoint l'article 32 § 3 restreignant les compétences internationales des Länder tendant à la conclusion de traités avec des Etats étrangers à la mesure de leur compétence législative qui, selon la doctrine, est assez minime[6].

---

[1] L'association des RUP françaises au processus décisionnel communautaire est insuffisante au regard de l'imbrication des systèmes administratifs français et européens et en conséquence de la prééminence des autorités centrales dans la prise en compte des positions françaises. OBERDORFF Henri parle de *« l'adaptation de l'administration française à la construction communautaire », « L'appareil administratif français a dû s'adapter à la participation de la France à la Communauté européenne, cela d'autant plus qu'elle est un des membres fondateurs de cette Europe. Les affaires communautaires s'étant révélées très vite plus des affaires internes qu'internationales, il était nécessaire qu'elles soient traitées non seulement politiquement mais aussi administrativement. L'observation de l'incidence de la Communauté sur notre organisation administrative montre une forme de pénétration progressive mais continue de l'ensemble du tissu administratif français par les exigences communautaires »*, OBERDORFF (H.), « Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français », *R.D.P.* 1995, p. 28.

[2] TOURARD (H.), *L'internationalisation des constitutions nationales*, Thèse, LGDJ, 2000, p. 31.

[3] Loi fondamentale pour la République Fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, *JO fédéral*, p. 1.

[4] Art. 59 alinéa 1.

[5] Art. 59 alinéa 2.

[6] SCHMITT (N.), *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe…*, *op. cit.*, p. 131 ; LEJEUNE (Y.), « Les compétences internationales des collectivités territoriales, Approche comparée », *op. cit.*, p. 67.

Ainsi, le « treaty making power » général appartient au Bund en fonction de l'article 32 § 1. Les Länder ne disposent que d'un « treaty making power » résiduel ou limité[1]. Le Bund assure la représentation unitaire de l'Etat fédéral sur la scène internationale. Ceci correspond à la perception générale en droit international du respect de l'unité de l'Etat. La Convention de Lindau du 14 novembre 1957 a quelque peu renforcé le pouvoir des Länder. Ils pouvaient subir la compétence générale du Bund même dans les domaines relevant de la compétence exclusive des Länder et la traduction, en ce sens, de l'exercice d'un pouvoir concurrent[2]. La Convention de Lindau a donc reconnu un droit d'approbation aux Länder lorsque le Bund entend conclure un traité portant sur le domaine de leur compétence législative exclusive[3].

L'exemple des Länder allemands prouve que la compétence internationale d'une entité inférieure n'est pas facile à obtenir. Même s'il est question d'entités fédérées, le « treaty making power » général reste entre les mains du pouvoir supérieur et, en l'occurrence, du Bund. Le « treaty making power » des Länder est restreint au paragraphe 3 de l'article 32 de la Loi fondamentale. Il ne leur octroie pas une compétence internationale générale de principe.

L'analyse rapide des compétences internationales des Länder démontre une nouvelle fois les réponses tendant au questionnement relatif à l'approche déconcentrée de l'association des DROM à la conclusion des accords internationaux de coopération régionale. Le législateur ne pouvait fournir une compétence internationale exclusive et, en conséquence, une représentation unilatérale du DROM sur la scène internationale si, dans quelques hypothèses, elle n'est pas reconnue à une entité fédérée.

Notons toutefois que les Communautés et les Régions belges sont mieux loties que les Länder allemands. L'article 167 § 3 de la Constitution de la Belgique[4] relatif aux relations internationales dispose que *« les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement »*. Les Communautés et les Régions belges

[1] SCHMITT (N.), *Ibid*.
[2] *Id.*, p. 132 et s.
[3] LEJEUNE (Y.), « Les compétences internationales des collectivités territoriales, Approche comparée », *op. cit.*, p. 70.
[4] Constitution de la Belgique fédérale, Texte coordonné de la Constitution du 17 février 1994, *Moniteur Belge*, 2ème édition, 17 février 1994.

bénéficient d'un « treaty making power » et d' *« un droit exclusif de conclure des traités »*[1] dans les matières qui relèvent de leurs compétences internes.

Ces différents éléments démontrent à nouveau que l'exercice des relations internationales est une prérogative des autorités supérieures d'un Etat qu'il soit unitaire, fédéral ou régional. Le problème de la participation des entités inférieures repose sur l'unité de la politique étrangère sur la scène internationale. Le degré d'autonomie représente assurément un facteur déterminant mais non prépondérant. Un Etat est par principe réticent à l'action internationale unilatérale de ses entités publiques.

Ainsi, le dispositif juridique de l'association des DROM au processus de conclusion des accords internationaux de coopération ne surprend plus forcément sur ses aspects déconcentrés. Mais, il est valorisé au regard de la valeur des compétences internationales de certaines entités fédérées.

Les paramètres internes exposent l'évolution de la perception de l'Etat sur les possibilités d'association des entités ultramarines au domaine de la répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international. Le recours à la déconcentration constitue la technique la plus adéquate conformément au dispositif constitutionnel, aux exigences de l'exercice de la politique étrangère et au droit international.

Les paramètres externes ne contredisent pas l'option de la déconcentration. Les entités fédérées disposent d'un « treaty making power » plus ou moins variable selon leurs statuts mais conformément au cadre constitutionnel général qui les concerne. Leur degré d'autonomie leur permet de tirer avantage d'une marge de manœuvre plus conséquente que celle des collectivités ultramarines françaises, collectivités territoriales d'un Etat unitaire.

A la lumière de ces éléments, il semble que l'octroi d'une part du « treaty making power » ou l'association à ce « treaty making power » d'un Etat relève d'une problématique identique et générale, quelle que soit la forme de l'Etat. Cette source de complexité repose sur des éléments tirés des systèmes constitutionnels et de l'adaptation des acteurs des relations internationales aux contextes régionaux. Le système constitutionnel français a une approche

[1] LEJEUNE (Y.), *Id.*, p. 69. L'auteur précise encore les conditions de l'exercice de la compétence internationale : le respect des obligations internationales et supranationales (article 169), la conclusion de traités avec des Etats ou des organisations internationales reconnus par la Belgique et avec lesquels elle entretient des relations diplomatiques, l'obligation d'information du gouvernement fédéral de leur intention de négocier.

mesurée dans la définition d'un cadre juridique de l'action des entités ultramarines à l'étranger. Elle s'explique par la place centrale de l'Etat dans la matière internationale.

II : L'adaptation mesurée du système constitutionnel français

L'association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat est une formule tendant à démontrer que l'action d'un DROM vers une entité étatique étrangère n'est pas entièrement dirigée et gérée par lui. La coopération régionale déconcentrée est empreinte de l'autorité de l'Etat. La limitation de l'action du DROM vers l'étranger ressort directement du texte constitutionnel. Ce dernier définit le niveau d'intégration du DROM dans la République et, conséquemment, son niveau d'intervention dans le domaine international. L'adaptation du texte constitutionnel à la matière internationale des outre-mers est donc plus que mesurée. Les dispositions relatives à ces compétences pour les outre-mers s'apprécient de manière indirecte et uniquement pour les COM et les POM (A). Cette adaptation mesurée a appelé un recours aux techniques de déconcentration modérant fortement l'action internationale des DROM (B).

A : Les compétences internationales des outre-mers dans la Constitution

Toutes compétences attribuées dans le domaine international à une entité ultramarine relèvent d'une norme législative. En matière de coopération régionale déconcentrée des DROM, la source est la loi. Les articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] ont défini le cadre de l'association des DROM au processus de conclusion d'un engagement international de leur environnement régional. Ainsi, le texte constitutionnel n'identifie pas les collectivités domiennes dans le processus de répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux. Il concentre ces compétences au profit de l'exécutif.

Selon le titre VI de la Constitution, seules les autorités étatiques centrales disposent de la compétence d'engager l'Etat sur le plan international. La répartition des compétences procède à l'identification des autorités disposant d'une fonction dans la conclusion des différents types d'engagements. L'autorité dispose, pour ce faire, soit d'une fonction normative dans l'hypothèse où elle participe à la négociation et au mécanisme de désignation du consentement de l'Etat à être lié soit, d'une fonction consultative par la voie de

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

l'autorisation à engager l'Etat. Si le titre VI reste fermé sur l'attribution de compétences aux autorités infraétatiques, il a cependant intégré une certaine évolution des relations internationales.

A titre d'exemple, sur l'insertion de dispositions de droit international et de répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux, le professeur VALLEE expose, en 1979, les raisons de leur introduction dans certaines Constitutions parfois tardive. L'auteur précise alors qu' *« avant la deuxième guerre mondiale, les Constitutions*[1] *en vigueur se bornaient généralement à de plus ou moins vagues répartitions de compétences en ce qui concerne les « relations extérieures ». Les normes internationales, y compris les traités internationaux, n'étaient que rarement et vaguement situées dans l'ordonnancement juridique interne. Elles apparaissaient ainsi en dehors des relations juridiques ordinaires »*[2].

En somme, avant la prise en compte de la progression des relations internationales et du droit international, les Constitutions désignaient les titulaires des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux mais ne comportaient aucune mention sur leur intégration dans les ordres internes.

Le texte de la Vème République reconnaît une prépondérance de l'exécutif en matière de conclusion des engagements internationaux et une simple association du Parlement par la voie des autorisations législatives de ratification ou d'approbation pour certains types de traités ou d'accords. La répartition des compétences formulée par le texte constitutionnel et, spécifiquement en ses articles 52 et 53, constitue un état d'avancement de la prise en considération de la réalité des relations internationales en disposant de la compétence de conclusion des accords soumis à ratification au profit du Président de la République et des accords non soumis à ratification au Gouvernement. Cette répartition est, en fait, le résultat de la pratique internationale et de la rationalité des constituants à la transposer dans le texte constitutionnel.

La recherche de l'articulation entre la pratique internationale et l'inscription constitutionnelle émane de ce que le professeur GOESEL-LE BIHAN dénomme

[1] En l'occurrence de la Grèce, du Portugal, de l'U.R.S.S., de la République populaire de Chine et de l'Espagne.
[2] VALLEE (C.), « Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques Constitutions récentes », *op. cit.*, p. 255.

« l'interprétation fonctionnelle »[1] : *« en matière d'expression du consentement à être lié par un traité, l'interprétation fonctionnelle vise à accorder le droit constitutionnel au rythme des réalités internationales »*[2].

La malléabilité des règles en matière de conclusion des engagements internationaux et, particulièrement le consentement de l'Etat à être lié, découle directement de la pratique internationale intégrant l'approbation de l'engagement et la simplification des règles de conclusion de certains accords. Une référence est faite aux accords en forme simplifiée.

L'auteur expose, ensuite, ce qu'il faut entendre par *« interprétation fonctionnelle »* en précisant que *« l'assouplissement des formes poursuivi est réalisé au moyen d'un partage des compétences au sein de l'Exécutif »* et ajoute *« il s'agit d'attribuer la compétence d'engager l'Etat à une autorité autre que le Chef de l'Etat »*[3].

L'introduction des accords non soumis à ratification dans le texte suprême traduit le parallélisme qui tend à se produire entre les règles de droit international émanant de la pratique internationale et les règles d'ordre constitutionnel. L'intérêt est de construire une projection simultanée des règles internes et internationales dans l'expression du consentement à être lié d'un Etat au profit des détenteurs de la compétence. Ainsi, lorsque Mme TOURARD s'interroge sur les accords non soumis à ratification, englobant les accords en forme simplifiée et les accords soumis à approbation gouvernementale[4], elle précise que *« l'intérêt de cette réglementation constitutionnelle est la prise en considération des modifications dans la conduite des relations internationales (autoriser les membres du gouvernement à agir sur le plan international sans le chef de l'Etat), tout en comblant la lacune des constitutions précédentes qui aboutissaient à l'éviction du Parlement pour la majorité des engagements internationaux ne prenant pas la forme de traités dont la ratification était soumise à autorisation du Parlement »*[5].

Une appréciation de la situation s'impose au regard de cette *« internationalisation des constitutions nationales »*[6] et de l'imprégnation par les textes constitutionnels de la pratique

---

[1] GOESEL–LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République*, Thèse, A. Pedone, 1995, p. 220 et s.
[2] *Id.*, p. 220.
[3] *Id.*, p. 222.
[4] Art. 52 et 53 de la Constitution.
[5] TOURARD (H.), *L'internationalisation des constitutions nationales*, *op. cit.*, p. 28.
[6] Question : *« Dans quelle mesure les règles constitutionnelles subissent les contraintes des normes internationales, dans quelle mesure l'ordre juridique supérieur modifie, déplace ou l'ordre juridique interne »*, *Id.*, p. 12.

internationale dans l'approche de l'expression du consentement de l'Etat et dans l'accroissement des titulaires centraux compétents pour engager l'Etat sur la scène internationale. Si sur le plan organique et procédural la pratique internationale a influé considérablement sur les textes constitutionnels son impact reste, en tout état de cause, borné à ce que veut bien consentir chaque Etat selon, notamment, son approche fédérale, unitaire, régionale.

Sur le plan du droit français, une ouverture sur l'association d'entités infraétatiques au processus de conclusion d'un engagement international se constate dans le texte constitutionnel. Elle ressort de l'article 74 de la Constitution. Ce dernier prévoit que la loi organique puisse constituer le support juridique de l'attribution d'une fonction dans le domaine international. L'ensemble du dispositif juridique octroyant à la Polynésie française des compétences a été organisé progressivement par des lois organiques[1]. Il en est d'ailleurs de même pour les COM de Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon disposant d'un cadre d'association à la conclusion des engagements internationaux en vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007[2].

Concernant la Nouvelle-Calédonie, le Titre XIII de la Constitution fournit les bases juridiques. Il prévoit l'accroissement de ses compétences par la loi organique. La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999[3] a expressément octroyé à la Nouvelle-Calédonie des prérogatives importantes en matière internationale.

Dès lors, la loi organique de niveau infra-constitutionnel et supra-législatif est une source d'origine constitutionnelle. La répartition est alors directement identifiable pour les protagonistes centraux (Premier ministre, ministre des Affaires étrangères). Elle l'est de manière indirecte pour les COM, la Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie.

La répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux se concentre sur les autorités les plus importantes de l'Etat. Le droit constitutionnel local fait état d'une modération de l'aspect fermé de la répartition des compétences. Elle se traduit par l'élaboration de lois organiques, c'est-à-dire de lois se

[1] Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695, Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183.
[2] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.
[3] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197.

rapprochant très fortement de la valeur constitutionnelle. De manière générale, la loi consent à l'expression internationale des entités ultramarines. La Constitution rend alors indirectement possible une légère ouverture du « treaty making power » à des autorités exécutives inférieures.

Pour autant, la prérogative reste prioritairement étatique. Les dispositifs juridiques valorisent le positionnement de l'entité ultramarine dans la procédure. Ils ne parviennent pourtant pas à les asseoir comme de véritables protagonistes dans la procédure constitutionnelle de répartition des compétences. Elles y sont associées sous un contrôle des autorités de la République et une marge de manœuvre fortement encadrée. A partir du moment où une norme législative octroie des compétences exceptionnelles de participation à une procédure régie par un cadre constitutionnel, l'impact des règles s'en trouve de manière évidente réduit tant dans sa valeur que ses effets.

Dès lors, le texte constitutionnel de 1958 peut être regardé comme étant perméable aux évolutions internes des entités infraétatiques et, particulièrement, au regard de considérations tirés de la géographie, de l'histoire et de la culture des entités ultrapériphériques. Cette progression se réalise conformément au statut de la collectivité territoriale dans la République. Par ailleurs, les constituants n'ont pu faire abstraction d'une adaptation nécessaire des règles constitutionnelles aux attentes de l'ordre international et à l'évolution de la société internationale. La loi organique et la loi d'orientation sont deux supports juridiques permettant une intégration conforme au texte constitutionnel des entités ultramarines dans un processus à l'origine prioritairement d'origine étatique.

L'adaptation mesurée du système constitutionnel français au cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée a un impact direct sur le positionnement du DROM dans la procédure et son rôle sur la scène internationale.

B : La relative action internationale des DROM

Le recours à la déconcentration dans le mécanisme juridique de coopération des DROM assure la constitutionnalité des articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1]. Il tend alors à une certaine relativité de l'action du DROM vers les Etats, les territoires

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

et les organismes de son environnement régional. Le statut interne du DROM déduit du texte constitutionnel et le mode d'association à la conclusion des engagements internationaux entraînent une contribution passive de l'entité dans la procédure (1) puis une intervention limitée sur la scène internationale (2).

1 : Une contribution passive

L'étude du rôle tenu par le DROM dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée révèle qu'il dispose d'une contribution passive à la procédure de conclusion. Elle remet, en ce sens, en cause la présentation directe d'une action d'ordre international. L'analyse de l'action des DROM dans ce domaine s'organise autour des articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer : la matière internationale et spécifiquement la conclusion d'un accord de coopération régionale.

L'appréciation de la valeur réelle du rôle du DROM dans le processus de conclusion d'un accord international suppose que soient observées concrètement les différentes phases concourant à la réalisation de l'accord de coopération. Dans ce but, un parallèle théorique avec la conduite de projet peut permettre d'éclaircir et de dégager les étapes successives de la construction de l'accord de coopération. L'identification de chaque étape d'élaboration du projet offrira la possibilité de mettre en exergue la compétence exercée et d'en déterminer précisément le détenteur. L'intérêt de ce découpage, suivant les modalités de la conduite de projet telle qu'elle est entendue par le privé, est de rendre plus visible et donc plus pertinent le degré d'association d'un DROM à un projet d'ordre public d'envergure internationale.

Sur le plan théorique, le projet se définit comme *« un ensemble d'opérations qui doivent permettre d'atteindre un objectif clairement exprimé et présentant un certain caractère d'unicité »*[1]. En intégrant la logique de la conduite de projet à celle spécifique de la conduite d'un projet de coopération régionale, les trois éléments clés de la définition apparaissent. En effet, la conduite d'un projet de coopération régionale, en l'espèce déconcentrée, rassemble les idées d' *«ensemble d'opérations »*, *« d'atteindre un objectif clairement exprimé »* et de recherche d' *« un certain caractère d'unicité »*. L'exercice de la coopération régionale implique l'intégration effective de trois niveaux d'acteurs : local, national et européen. La combinaison tripartite est aujourd'hui indispensable à une poursuite efficace de la coopération régionale.

[1] LISSARRAGUE Jean.

Ainsi, l'*« ensemble d'opérations »* présenté par la définition se rapporte, de manière générale, au dispositif juridique dont dispose chaque mode de coopération régionale. L'expression *« atteindre un objectif clairement exprimé »* désigne la détermination des orientations de la coopération et particulièrement la définition des objectifs, de la finalité du projet de coopération. Enfin, *« un certain caractère d'unicité »* signifie, en matière de coopération régionale, un principe opérationnel visant à acquérir l'unanimité sur les fonctions et les objectifs de l'accord mais aussi l'unicité de point de vue entre les partenaires de coopération.

Ces trois points mettent en exergue le processus d'élaboration d'un projet de coopération régionale. Ils découpent, d'ores et déjà, la conduite du projet en étapes en révélant la part d'intervention des trois niveaux d'acteurs.

Ensuite, la conduite de projet suppose la réalisation de différentes actions : l'organisation, la planification, la motivation, l'arbitrage, le suivi et le contrôle. L'action d'organisation d'un accord de coopération régionale déconcentrée relève assurément de l'Etat et de la collectivité territoriale. La planification est une prérogative essentielle de la collectivité territoriale. L'Etat, quant à lui, suit l'évolution du projet de coopération, à savoir sa négociation et sa signature selon le domaine duquel ressort l'accord. La phase de négociation met en œuvre des interactions entre l'Etat et la collectivité.

En matière de coopération régionale déconcentrée, la motivation est partagée entre les deux protagonistes. L'Etat dispose d'intérêts évidents à asseoir son action internationale dans les environnements régionaux ultrapériphériques. La collectivité possède une motivation naturelle et réelle à détenir même une part minime d'association au le processus de conclusion d'un accord international intéressant son environnement régional pour ses intentions de développement endogène et exogène.

L'arbitrage est assuré par l'Etat en application des dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] et selon des méthodes déconcentrées. Il en est, par ailleurs, de même du contrôle du projet de coopération. L'Etat reste toujours vigilant sur sa représentation unilatérale à l'étranger et sur le respect des engagements internationaux de la France. Le contrôle s'effectue donc sous l'angle du pouvoir hiérarchique des autorités de la République,

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*

voire même du représentant de l'Etat dans le DROM par le contrôle des délibérations des collectivités pour les accords relevant de leurs domaines de compétence.

Le suivi de l'action correspondant au pilotage est du ressort de la collectivité territoriale. Cette dernière poursuit, en parallèle de l'Etat, les éléments de concrétisation du projet de coopération. Le suivi se divise en exécution de tâches et en utilisation de ressources. L'exécution des tâches afférentes au projet de coopération régionale déconcentrée relève de la collectivité territoriale. Le financement est partagé entre la collectivité, pour les projets suivant la conclusion de l'accord de coopération et l'Etat par le fonds de coopération régionale. L'Union européenne intervient encore au niveau du financement. Lorsque l'accord est signé, la concrétisation du projet est assurée par la collectivité territoriale.

Malgré cette vision partagée de la conduite et de la gestion du projet d'accord de coopération, l'examen du dispositif juridique a démontré la prépondérance des autorités étatiques dans les phases de négociation et de signature. Ce constat ne peut avoir que des répercussions sur le contenu du rôle du DROM dans la conduite de ces projets. La seule initiative accordée formellement est celle de décider en amont de l'opportunité de la conclusion d'un accord de coopération par l'intermédiaire de leur pouvoir de proposition au Gouvernement. Le rôle de la collectivité est observable sur le partage de certaines tâches relatives à la conduite du projet puis sur l'exécution de l'accord une fois finalisé.

Toutefois, la fonction du DROM dans ce processus de conclusion est toujours subordonnée à la fonction prépondérante de l'Etat. Le DROM bénéficie d'un rôle concret dans cette action internationale régionale de l'Etat. Mais, il est atténué par le poids des autorités publiques lorsqu'il est question de la conclusion d'un engagement international. Cette différence entre la fonction de l'Etat et la fonction du DROM amène à revoir la détermination d'une action internationale à leur profit. Elle confirme davantage l'expression d'une association. La désignation de relations internationales ou d'action internationale des DROM est estampillée de la marque de l'Etat. Le protagoniste secondaire est le DROM.

L'étude sous l'angle de la conduite de projet du dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée confirme les réserves quant à la qualification de l'action des DROM. La déconcentration des compétences internationales en constitue la cause. L'adaptation du système constitutionnel est alors plus que mesurée. Les articles 42 et 43 de la loi n ° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 ne sont conformes à la Constitution

que sous une interprétation lourde de conséquences et tenant à l'application d'un procédé d'association de type déconcentré.

Outre les considérations constitutionnelles, la déconcentration peut s'analyser comme le seul remède pouvant légitimement poser l'action des DROM dans leur environnement régional et les positionner en tant qu'acteurs opposables et identifiables.

En somme, la déconcentration est le résultat de l'adaptation du système constitutionnel de répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international. Elle répond à un contexte organisé dans un environnement régional et au sein duquel émergent des autorités étatiques et supraétatiques. Le recours à la déconcentration de l'action internationale de l'Etat affaiblissant pourtant le niveau de l'action des DROM est une réponse aux considérations d'ordre interne et d'ordre international spécialement adapté à la configuration d'un mode de coopération spécifique aux environnements ultrapériphériques de la France.

Le recours à la technique de déconcentration n'est pas uniquement motivé par des exigences constitutionnelles et par une volonté de l'exécutif de freiner une perspective d'action internationale des DROM. Il s'apprécie à la suite d'une analyse du fond et de la forme des projets de coopération. En matière de coopération régionale déconcentrée, la forme du projet revient sur le plan juridique à l'Etat qui associe timidement les DROM, même si les avancées en cette matière sont favorables.

Les dispositions déconcentrées entraînent sur le fond du projet un encadrement poussé du DROM et une marge de décision réduite. Sur le fond du projet, la déconcentration présente l'intérêt d'assurer la présence de la collectivité territoriale dans le processus de conclusion et donc dans le choix des orientations (domaines, objectifs, ressources). Ce degré de participation est un atout pour l'orientation et l'efficacité de la coopération régionale.

Dès lors, la déconcentration apparaît comme un moyen d'action des autorités décentralisées dans le domaine particulier de la matière internationale. Ceci est corroboré d'ailleurs par une réflexion du professeur CUSTOS suivant laquelle *« le recours au dédoublement fonctionnel des élus locaux et à la déconcentration à leur profit d'une compétence hautement symbolique de la figure régalienne (la confection des accords internationaux) dans des domaines en principe acquis à l'intervention locale au regard de la décentralisation est significative d'une conciliation entre la traditionnelle exclusivité de l'Etat*

et la prégnance nouvelle de la compétence locale internationale dans le débat de la décentralisation relatif aux DOM »[1].

Cette *« compétence locale internationale »* de portée non négligeable pour le DROM est le produit du rapprochement proportionné entre les techniques de décentralisation et de déconcentration. L'association du DROM à l'action internationale de l'Etat s'explique par la compétence attribuée compte tenu de sa fonction d'autorité décentralisée. Dans son expression internationale, elle devient une autorité déconcentrée.

M. CHICOT estime que les dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer laisse présager *« un renforcement de la déconcentration diplomatique »*[2]. Il précise que *« l'association des collectivités locales ultramarines à la politique extérieure de l'Etat circonscrite à leur zone géographique se présente comme la manifestation la plus évidente de l'exercice de la compétence internationale locale »*[3]. L'auteur approfondit son raisonnement en exposant que cette compétence internationale locale avec son mécanisme de mise en œuvre se qualifie de *« déconcentralisation »*[4].

La notion *« d'action internationale des DROM »* dessine simplement le tableau de l'évolution de l'action du DROM à l'étranger dans ses relations avec les Etats, les territoires et les organismes régionaux. Cette évolution est, pour le moment, d'origine déconcentrée conformément au système constitutionnel français. Mais, elle est incontournable pour l'association du DROM au processus de conclusion d'un accord international de coopération. Les DROM et l'Etat sont alliés. Chacun ne cherche qu'à faire valoir ses intérêts dans les espaces régionaux.

Les dispositions internationales de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, sous leurs aspects d'attribution d'une action internationale au profit des DROM, n'en révèlent pas moins autant de restrictions à leur encontre. Cette *« action internationale des DROM »* est forte symboliquement mais ne correspond réellement qu'à l'expression d'une action internationale déconcentrée de l'Etat. Les DROM acquièrent une fonction déconcentrée aux inconvénients multiples mais aux intérêts sur le fond des projets de

[1] CUSTOS (D.), « La décentralisation dans les DOM entre continuité et renouvellement », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, *R.F.A.P.* 2002, n° 101, p. 24.
[2] CHICOT (P-Y), *L'affirmation juridique de l'exercice de la compétence internationale locale, l'exemple de l'action extérieure des départements-régions d'Amérique*, Thèse, Université de Caen, 2002, p. 91.
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

coopération néanmoins non négligeables. La relative action internationale des DROM dans leur environnement régional trouve alors une justification par la norme législative interne octroyant la compétence en matière de coopération régionale déconcentrée. Le positionnement secondaire du DROM, conformément à l'adaptation mesurée du système constitutionnel français devant la loi dans le domaine de l'action extérieure des DROM vers des entités étatiques, se reproduit au niveau international.

2 : Une intervention internationale limitée

Le droit international n'attribue pas la qualité de sujet aux entités infraétatiques. La personnalité juridique internationale de l'Etat est inhérente à sa qualification d'Etat et à l'expression de sa souveraineté et de son indépendance. Elle offre à ce dernier un épanouissement sur la scène internationale inconnu de ses collectivités.

L'Etat, en tant que sujet de droit international, détient des droits et des obligations. Il dispose, en conséquence, d'une compétence internationale lui permettant d'entretenir des relations avec les Etats. Ces pouvoirs se concrétisent sous la forme de relations diplomatiques, de conclusion de traités, de présentation de réclamations internationales et du droit d'user de la contrainte[1]. Emanation de son existence interne, son expression internationale est encadrée par les règles et les obligations du droit international.

Le système international refuse toute confusion entre l'Etat et les entités infraétatiques. En l'occurrence, si l'action internationale d'un DROM est reconnue comme efficiente, elle n'en constitue pas pour autant une expression internationale similaire à celle de l'Etat.

Dénués de personnalité juridique puisque considérés comme objets de droit international, les DROM n'acquièrent une aura internationale et régionale que par l'attribution de compétences d'ordre interne. L'Etat dispose d'un droit externe à coopérer avec les entités étatiques et les organisations internationales. L'action des DROM vers l'étranger ne s'intègre pas dans ce droit externe mais relève du droit de l'organisation interne de l'Etat et particulièrement de la loi. Aucune connexion organique ne peut être établie entre la fonction de l'Etat dans l'ordre international et celle de ses entités ultramarines. Ce rapport inégalitaire découle de la singularité des fonctions internes de ces deux entités.

[1] DREYFUS (S.), *Droit des relations internationales, éléments de droit international public*, CUJAS, 4ème édition, 1992, p. 87.

Dans l'ordre interne, l'Etat et les collectivités infraétatiques sont qualifiés de collectivités territoriales. Une distinction fondamentale entre l'Etat et la collectivité inférieure existe et conditionne la détermination d'une compétence internationale inhérente ou relative.

Selon la doctrine de JELLINEK[1], la distinction entre l'Etat et les collectivités inférieures ne résulte pas de la souveraineté mais de la *« puissance d'Etat », « une puissance originaire de domination »* se manifestant par *« la capacité d'auto-organisation de l'Etat »*[2]. Raymond CARRE DE MALBERG résume la pensée de JELLINEK en précisant que *« au contraire une collectivité territoriale qui a reçu son organisation d'un Etat supérieur, à titre non de loi propre, mais de loi de cet Etat, n'est pas un Etat, quand bien même elle aurait un pouvoir de domination : car alors ce pouvoir de domination n'est pas pour elle un pouvoir originaire, reposant sur sa propre volonté »*[3].

Une collectivité infraétatique ne dispose pas de la capacité de s'auto-organiser par la création de ses propres règles de droit[4] et de ses mécanismes de contrôle. En ce sens, la collectivité territoriale ne peut être qualifiée d'Etat et détenir des compétences afférentes à son expression internationale. C'est donc en qualité de collectivité territoriale subordonnée que les entités infraétatiques agissent dans le domaine international.

La *« puissance d'Etat »* participe, dès lors, à la qualification de référent pour l'Etat à l'égard des DROM sur la scène internationale. Ces derniers s'exposent en tant qu'acteurs et non en tant que sujets de droit international. L'encadrement et la soumission des collectivités infraétatiques à la *« puissance d'Etat »* et à sa *« capacité d'auto-organisation »* sur le plan interne, concluent à la relativité de leurs compétences pour agir dans l'ordre international.

L'attribution de la compétence en matière internationale par le DROM découle d'une norme législative respectant le cadre constitutionnel. Le positionnement du DROM dans le processus de conclusion de l'engagement international est motivé à la fois par le droit interne excluant toute émanation externe des collectivités infraétatiques non encadrée et le droit international positionnant l'Etat comme organe dominant des relations internationales.

---

[1] JELLINEK, L'Etat moderne, éd. Franç., t. II, cité par CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Réédition présentée par MAULIN (E.), Dalloz, 2004, p. 156 et s.

[2] *Id.*, p. 159 : *« La faculté d'auto-organisation consiste, avant tout, pour une collectivité, dans le pouvoir de se donner à elle-même sa Constitution, c'est-à-dire de déterminer par sa propre volonté, soit les organes qui exerceront sa puissance, soit l'étendue et les conditions d'exercice de cette puissance »*.

[3] *Id.*, p. 162-163.

[4] Pouvoir de législation, d'administration et de justice, *Id.*, p. 165.

Ce point est justifié par la réflexion du professeur AUDEOUD qui précise que *« le droit international est le reflet de la position des Etats qui ne peuvent accepter que les collectivités territoriales disposent d'une personnalité même relative dans l'ordre international »* et ajoute qu' *« il en va de l'unité de l'Etat et de son monopole au regard du droit international »*[1]. Le niveau interne et le niveau international sont étroitement liés, notamment, sur le maintien des considérations prédominantes relatives à l'interétatisme comme fondement même de la construction de la scène internationale.

Le positionnement du DROM, en tant qu'acteur mineur sur la scène internationale, résulte de l'impact de son statut interne sur son statut international. L'intervention internationale du DROM est alors limitée par le cadre juridique interne de la coopération régionale déconcentrée.

Le dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée ne rend pas uniquement compte du panel de compétences en matière de conclusion des engagements internationaux. Il définit encore une association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat selon un découpage dans lequel prévaut un droit d'origine déconcentré. L'encadrement étatique a des répercussions sur le plan de l'intégration des DROM précisément dans la conclusion de l'accord international. Il en a aussi sur le niveau de leur intervention sur la scène internationale et leur positionnement en tant qu'acteurs secondaires.

Le texte constitutionnel français intègre de manière très modérée la possibilité pour une entité infraétatique d'être associée à la conclusion d'un engagement international. Il prévoit uniquement le support juridique que constitue la loi organique pour confier une compétence en matière internationale et ce, à l'article 74 de la Constitution puis en son Titre XIII. Les compétences internationales des outre-mers n'apparaissent que de manière indirecte dans la Constitution au profit des COM, des POM et de la Nouvelle-Calédonie. Rien ne peut être relevé dans ce domaine pour les DROM. Le Titre VI de la Constitution n'organise pas l'intégration d'une entité infraétatique, même si elle est dotée d'une autonomie importante. C'est donc face à une certaine rigidité constitutionnelle que le recours à la déconcentration apparaît comme le seul mécanisme pouvant assurer la légalité et la constitutionnalité du dispositif juridique. Cette adaptation mesurée du système constitutionnel français a pour conséquence une action des DROM considérée comme relative.

[1] AUDEOUD (O.), « Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale », in S.F.D.I., Colloque de Nancy, *L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle,* A. Pedone, 1994, p. 162-163.

Cet ensemble d'éléments laisse apparaître que l'exercice d'une coopération régionale spécifique ou plus précisément une faculté d'association d'une entité infraétatique au processus de conclusion d'un engagement international n'est pas chose nouvelle. Les paramètres internes et externes démontrent bien l'existence d'un cadre juridique préalable au sein duquel se greffe, désormais, la coopération régionale déconcentrée des DROM. Le système constitutionnel français s'adapte de manière très mesurée à un positionnement des entités infraétatiques dans le processus de répartition des compétences. La conséquence est alors directe sur le degré de participation du DROM à la coopération s'exerçant dans son environnement régional.

Cependant, ce constat ne réduit pas l'importance de l'évolution de la répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international. L'examen de la pratique des accords de coopération régionale déconcentrée et des arrangements administratifs atteste du niveau variable de prise en considération par le droit de la pratique.

SECTION 2 : L'assouplissement réalisé

L'étude du cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée doit encore s'effectuer au niveau de l'évolution interne globale de la procédure de répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international.

L'assouplissement des règles, en cette matière, se constate pour les accords de coopération régionale déconcentrée. Ils se produisent concrètement suite à l'octroi d'une faculté pour une entité ultramarine de conclure un accord international avec une entité étatique de son environnement régional. Cet assouplissement des règles résulte véritablement de la prise en considération par le droit de l'exercice d'une pratique consentant à l'insertion dans le processus de conclusion d'un accord international d'entités d'ordre infraétatique (I).

Au côté de ces accords internationaux reconnus comme tels par le droit international et pourvus d'un dispositif juridique interne clair, le droit interne s'est inspiré de la pratique internationale pour construire un type d'accord international. Le droit interne a ainsi élaboré une procédure spécifique ouverte à quelques outre-mers. Ces accords sont nommés

arrangements administratifs (II). Pour autant, ils ne correspondent que peu aux arrangements administratifs issus de la pratique internationale.

I : La voie choisie : les accords de coopération régionale déconcentrée

La voie choisie par le législateur et le Conseil Constitutionnel atteste d'un assouplissement dans l'approche du système juridique. L'attribution de compétences aux DROM en matière internationale confirme leur choix de fournir aux entités ultramarines l'orientation nécessaire pour leur insertion régionale. Ce choix ne résulte pas uniquement de l'existence préalable de règles en cette matière. Elle tend à mettre encore en exergue l'exercice d'une pratique ayant conduit à donner à ces entités la possibilité de conclure des accords de coopération régionale déconcentrée ou de participer à divers degrés au travail des organisations internationales. L'exhaustivité de l'étude du cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée commande alors d'apprécier le poids de la pratique préalablement (A) puis postérieurement à la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] (B).

A : La pratique antérieure à la loi d'orientation pour l'outre-mer

L'association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat atténue la rigidité du processus constitutionnel de répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux. Cette modération est encadrée par le Conseil Constitutionnel. Ce dernier revoit en substance le dispositif juridique de la loi d'orientation. Il manipule alors les mécanismes de décentralisation et de déconcentration afin de trouver un compromis conforme aux règles constitutionnelles.

L'attention est généralement portée sur le caractère très dérogatoire de ces règles de droit. Elles permettent à une entité décentralisée, en l'occurrence ultramarine, de participer à l'activité interétatique et, notamment, d'offrir la faculté d'être associée à la conclusion

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

d'accords internationaux de coopération. Les décisions du Conseil Constitutionnel successives en la matière confirment ces aspects exclusifs[1].

L'attention se porte moins alors sur les éléments de la pratique ayant été précurseurs au dispositif juridique. En effet, l'assouplissement réalisé au profit des DROM, des COM ou de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie résulte d'une pratique antérieure amenant à l'insertion de ces entités dans l'activité interétatique. Le professeur GOESEL-LE BIHAN avance même : *« Une observation liminaire conditionne la compréhension de cette matière : la compétence internationale demeure, en dehors des quelques dispositions qui figurent dans la Constitution, régie par la pratique. »*[2].

L'intérêt de l'examen de l'assouplissement par la pratique des règles concernant l'action collectivités territoriales vers l'étranger repose sur la perception de l'exercice d'une pratique d'intégration sans règles juridiques préalables. La pratique a, comme dans de nombreux domaines de coopération, précédé le droit. Elle a permis en dehors de tout dispositif d'encadrement d'ordre législatif ou constitutionnel d'octroyer une faculté exorbitante au profit d'une entité ultramarine.

L'impact de cette inflexion est considérable sur le niveau de compréhension même de la matière et sur les effets pouvant ensuite se produire. La pratique se révèle ainsi comme le moteur du droit et même sa raison d'être. C'est donc en tant que précédent que la pratique a ouvert la voie à une organisation singulière de la coopération interétatique.

Sans dispositif juridique spécifique, l'Etat peut associer une entité infraétatique à la négociation d'accords internationaux ou au processus plus global de leur conclusion. Il peut en être de même pour une participation au travail des organisations internationales.

Cette affirmation est d'une importance capitale. Elle sous-entend, d'une part, que les règles de droit relatives à l'action des DROM dans la matière internationale sont intervenues pour confirmer une faculté déjà existante et réalisée. D'autre part, elle soulève l'hypothèse d'une possible extension de cette prérogative à des entités non ultramarines. Elle apparaît, ainsi, comme un modèle juridique de référence transposable. Le dispositif juridique tel qu'il

[1] Cons. Const., déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JO* du 13 avril 1996, p. 5724, *Rec.* p. 43 ; Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19830.
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les compétences internationales des collectivités d'outre-mer », *op. cit.*, p. 96.

est façonné par le Conseil Constitutionnel serait donc adaptable à d'autres situations de coopération sans que soit pris en considération la particularité et l'histoire de la collectivité territoriale. L'intention est alors de réduire les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales suite à l'interdiction de base de conclure une convention avec un Etat étranger[1].

Ce point est d'ailleurs conforté par une position de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat qui souhaitait étendre les règles de droit en matière de coopération régionale ouvertes aux outre-mers pour répondre aux questions suscitées par la création du groupement européen de coopération territoriale (GECT). Ces mécanismes juridiques issus de la pratique constituent des points de repère possibles dans l'accroissement des compétences en matière internationale.

Au niveau de la pratique antérieure à la règle de droit la consacrant, l'encadrement étatique ne diffère pas davantage par rapport à celui transposé par le droit. Les zones d'ombre concernant l'exercice de cette pratique apparaissent, notamment, au regard d'une gestion unilatérale de la procédure par l'Etat. La marge de manœuvre de l'entité avant la loi n'était pas plus avantageuse. De plus, la matière internationale est incontrôlable par le juge. L'Exécutif prend des actes de gouvernement dotés d'une immunité juridictionnelle. L'entité ultramarine est totalement dirigée par l'Etat.

Dès lors, l'intérêt de la loi d'orientation pour l'outre-mer comme des lois organiques est donc d'inscrire, de fixer en droit le cadre juridique de l'association d'une entité ultramarine à la conclusion des accords internationaux de coopération régionale.

Le résultat de la reconnaissance par les acteurs prépondérants de l'exercice de ce type de pratique est lourd de conséquences. Il permet d'abord d'exposer que celle-ci assouplit ce qui n'est pas prévu ou alors interdit par les textes et la jurisprudence. Il expose ensuite un mode opératoire concernant l'association d'entités décentralisées à une opération d'ordre déconcentré en faveur d'une action internationale.

Ce mode opératoire dresse alors un panel de règle de droit qui, suivant une application particulière, le rend conforme aux règles en vigueur. Ce dispositif de coopération régionale construit de la pratique et du droit se présente comme un support de référence dans

[1] Art. L. 1115-5 du CGCT : *« Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger, (…) »*.

l'accroissement des compétences en matière de relations extérieures des entités ultramarines voire même métropolitaines.

B : Des entités étatiques partenaires de coopération

La loi d'orientation pour l'outre-mer[1] a donc traduit en droit ce que la pratique organisait déjà. Malgré les réserves apportées sur le degré de participation des DROM à l'activité interétatique, il n'en demeure pas moins qu'il existe une véritable inflexion du système constitutionnel français. Le recours à la déconcentration est apparu comme le seul mode d'exercice des compétences par les collectivités territoriales compatibles avec le dispositif constitutionnel.

Le législateur, tout comme le Conseil Constitutionnel qui s'est révélé cependant moins souple, pouvaient ne pas franchir le pas. Cette pratique d'association non organisée par le droit pouvait persister afin d'éviter toutes perspectives de progression des entités ultramarines et, plus généralement, de l'ensemble des collectivités territoriales si l'on consent à l'extension du dispositif juridique à d'autres circonstances de coopération.

Il n'en a pas été ainsi. La loi d'orientation a organisé les modalités d'association consentie préalablement par la pratique. Cet assouplissement par l'ordre interne a des répercussions sur le comportement des acteurs de la scène internationale. Chaque pratique interne des Etats tendant à la promotion des entités dans l'action internationale devient une pratique internationale connue. La pratique en matière de coopération traduit expressément le cadre opérationnel. Elle détermine alors en amont le domaine d'action acceptable implicitement par les acteurs compétents.

M. VIRALLY témoigne de l'importance de la pratique dans la définition d'un mode de coopération. Il souligne ainsi *« Il convient alors de déterminer avec plus de précisions ce que recouvre, assez improprement, l'expression de coopération internationale et qui dépende de la pratique et non de la sémantique. »*[2].

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*
[2] VIRALLY (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, La Communauté internationale*, Pedone, 1974, p. 284.

Dans le cadre de la coopération régionale, la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 n'a pas défini les contours de son domaine. La pratique s'était appropriée ce mode d'intervention des collectivités territoriales ultramarines sur la scène internationale. Elle a déterminé son mode d'application et l'a fait émerger dans l'ordre international. Dès lors, la coopération régionale ne peut être perceptible qu'en terme de pratique antérieure au droit puis, suite au dispositif juridique, en terme d'application selon les règles de droit. Elle laisse, en tout état de cause, une marge de manœuvre à la collectivité territoriale. Même sous un contrôle strict des autorités de la République, les règles de droit relatives aux relations de coopération régionale sont utilisées d'abord par les entités infraétatiques ultramarines.

La pratique de la coopération régionale s'analyse alors en terme de rapport au contexte et de nécessité pour les protagonistes compte tenu des considérations géographique, économique, politique, sociale, culturelle, etc. La pratique permet une adaptation réelle de la règle de droit au contexte local. Elle identifie correctement le comportement coopératif des Etats, des entités infraétatiques, des organes supraétatiques et des acteurs non étatiques. En ce sens, l'observation de la pratique interne en matière de coopération régionale a permis de cerner les bases de son organisation et les règles juridiques pouvant ensuite la traduire au mieux.

La coopération régionale, bien avant d'être une affaire de politiques, est avant tout une affaire d'hommes. Ceci atteste du caractère pragmatique et factuel de l'action de coopération. Avant de se concevoir uniquement sous l'angle d'une règle de droit, la relation de coopération régionale de tout niveau est d'abord une collaboration d'entités à entités qu'elles soient étatiques, infraétatiques, supraétatiques ou non étatiques. Ainsi, par exemple, et sans considération des règles de droit, la relation de coopération est souvent appréciée suivant des principes d'action tels que la réciprocité, l'égalité ou le partenariat.

La relation réciproque n'est pas absolue mais relative. Elle s'expose davantage en tant que symbole, valeur et modernité du rapport coopératif. La réciprocité met fin à l'idée de progression unilatérale d'un Etat dominant sur le plan économique et politique. L'assimilation de la coopération comme rapport de subordination n'a plus court aujourd'hui ou tout du moins ne relève pas du domaine de la coopération. Un lien de corrélation existe entre le principe d'égalité et le principe de réciprocité en vertu duquel on pourrait en déduire qu'une véritable égalité n'émane que de l'application d'une réciprocité réelle.

Adapté au phénomène de coopération régionale, le principe d'égalité suppose que chaque partenaire soit placé dans une situation égalitaire tant sur le plan de la réflexion du projet de coopération que sur sa conception et sa réalisation. Sur ce point, l'idée qui entoure le principe d'égalité se rapproche fortement de la réciprocité relative ou absolue selon le stade d'avancement du projet. L'égalité est attendue à tous les niveaux de la gestion du projet de coopération, des premiers échanges au choix du partenaire, de l'écoute des différentes propositions d'actions à l'impact du projet.

La notion de partenariat reflète parfaitement le phénomène d'association entre deux ou plusieurs parties pour la réalisation d'une œuvre commune en fonction de leurs capacités et de leurs compétences. L'idée sous-jacente de ce rapprochement bilatéral ou multilatéral repose sur la décision de s'unir afin d'accomplir ce qu'un partenaire seul n'aurait pu faire. La relation de coopération se fonde sur un apport et un partage des besoins financiers, matériels, humains, techniques, technologiques.

L'objectif principal est de parvenir à l'édification d'une capacité collective par la mise en œuvre d'un travail en commun. Chaque partenaire conserve son indépendance et sa propre responsabilité tout en réalisant les obligations et devoirs découlant de l'accord de coopération.

Le principe du partenariat complète ainsi les principes de réciprocité et d'égalité puisque la relation de coopération suppose une répartition de l'activité proportionnée. La coopération régionale instaure une relation de partenaire à partenaire d'abord consentie par les acteurs puis inscrite effectivement par le droit.

Ces principes d'action relèvent davantage des attentes de la pratique de la coopération régionale que de la règle de droit proprement dite qui concrètement ne fournit qu'une capacité et une compétence légales. Ils traduisent le comportement à suivre en matière de coopération fortement orienté par la pratique. Cette dernière présente alors l'avantage considérable pour l'entité ultramarine de déterminer, en complément du dispositif juridique, le niveau de son autonomie dans la relation. Elle présume une indépendance intellectuelle du partenaire dans le projet, c'est-à-dire le respect de son identité, de sa culture, de ses besoins, de ses attentes et de ses positions.

Ainsi, la voie choisie pour assouplir les règles de droit en matière de conclusion des engagements internationaux des environnements régionaux des DROM se caractérise bien par

l'exercice d'une pratique préalable. La pratique interne permettant l'association des entités ultramarines à la conclusion des accords internationaux ou au travail des organisations internationales a engendré une reconnaissance ultérieure par le droit. C'est donc en ce sens qu'il est question de discuter d'un assouplissement réalisé pour les accords de coopération régionale déconcentrée. L'examen des arrangements administratifs attestera d'une approche différente de la pratique et du droit.

II : La voie exclue : les arrangements administratifs

En matière de conclusion d'un accord de coopération régionale déconcentrée, l'assouplissement des règles de répartition s'est réalisé. La collectivité a acquis la faculté de coopérer directement avec une ou plusieurs entités étatiques. Le cas de l'arrangement administratif diffère quelque peu. Celui-ci concerne la relation en principe de ministres à homologues étrangers encadrée uniquement par la pratique internationale.

Le droit interne, s'inspirant de cette pratique, a élaboré un schéma de conclusion d'un accord international entre certaines collectivités d'outre-mer et les administrations des Etats ou des territoires de leur environnement régional. L'assouplissement des règles de répartition en matière de conclusion des accords internationaux n'est alors que peu réalisé pour les arrangements administratifs. Les procédures de conclusion ouvertes aux outre-mers démontrent que le Conseil Constitutionnel s'est davantage dirigé vers la formation d'un accord international reconnu en droit interne et en droit international (A). La qualification juridique est ainsi claire pour ce type d'accord. Son discernement reste plus compliqué pour les véritables arrangements administratifs de la pratique internationale (B).

A : Les procédures de conclusion ouvertes aux outre-mers

Les arrangements administratifs sont l'expression de l'exercice d'une pratique internationale difficilement reconnue par le droit. L'assouplissement des règles de répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux s'appréhende dans ce domaine avec beaucoup de réserves. Une certaine obscurité persiste toujours sur la nature juridique de ces accords particuliers. Cette lacune est perceptible si l'on compare l'arrangement administratif à l'accord de coopération régionale déconcentrée. Pour ce dernier,

les règles de droit relatives à la conclusion de l'accord puis l'épanouissement et leur reconnaissance dans l'ordre international ne soulèvent aucune interrogation. Pour les arrangements administratifs, la recevabilité de la qualification juridique et même l'opposabilité dans l'ordre international se révèlent discutables et variables.

La circulaire du 30 mai 1997[1] relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux présente les arrangements administratifs de la manière suivante : *« A côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'Etat ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres »*. La circulaire précise que la pratique internationale consent à la conclusion de ce type d'accords. Elle restreint pourtant leur portée en soulignant qu'ils *« constituent une catégorie inconnue du droit international »*.

Les interrogations, dès lors, sur les arrangements administratifs reposent sur l'exercice d'une pratique non ou peu reconnue par le droit. Dans la pratique et, comme le précise la circulaire de 1997, les arrangements administratifs peuvent être signés sans pouvoirs et dans la limite des attributions de l'autorité.

Le recours à l'arrangement administratif est borné à *« des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant, ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée »*. Les arrangements administratifs apparaissent comme des accords secondaires et complémentaires d'accords principaux.

Sur le plan interne français, le droit est prudent dans la reconnaissance pour une autorité de conclure des arrangements administratifs. La procédure de conclusion a été étendue à certains outre-mers c'est-à-dire à des acteurs autres que les ministres.

La première ouverture de la possibilité pour une autorité décentralisée de conclure des arrangements administratifs a été formulée au profit de la Polynésie Française, précisément à son président du gouvernement, par la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996[2]. Cette dernière détermine les conditions en droit de l'exercice d'une pratique internationale tendant à

[1] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *JO* du 31 mai 1997, p. 8415.
[2] Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* n° 88 du 13 avril 1996, p. 5695.

la conclusion d'un accord de type particulier. En vertu de l'article 41 alinéa 1[1], le président du gouvernement dispose de la faculté de négocier et signer des arrangements administratifs dans les domaines de compétence du territoire avec les administrations des Etats du Pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique.

L'application de l'article 41 alinéa 1 est conditionnée au respect de l'article 40. Celui-ci attribue une faculté de négociation et de signature des accords de coopération régionale déconcentrée. Ainsi, la conclusion d'un arrangement administratif est subordonnée de manière identique à la procédure des accords de coopération déconcentrée à la délivrance de pouvoirs par les autorités de la République. Il est encore précisé qu'ils doivent respecter les accords internationaux de la France. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 1996[2], fournit un encadrement strict à l'opportunité accordée au président du gouvernement. Il positionne l'arrangement administratif tant dans sa portée que dans ses conditions de légalité. Le Conseil Constitutionnel mentionne *« qu'il ressort de ces dispositions que sont ainsi visés des accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux ; qu'en renvoyant aux conditions prévues à l'article 40 ces dispositions les soumettent aux règles de procédure fixées ou rappelées par ledit article »*. Le Conseil Constitutionnel soumet alors à ratification ou approbation la conclusion des arrangements administratifs.

La procédure de conclusion des arrangements administratifs sera davantage façonnée par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004[3]. L'article 16[4] organise, en son alinéa 1, la négociation puis, en son alinéa 2, la signature des arrangements administratifs. La négociation se poursuit dans les conditions fixées à l'article 39 de la loi organique c'est-à-dire

[1] Art. 41 : « dans les conditions définies à l'article 40, le président du gouvernement négocie et signe des arrangements administratifs, dans le respect des accords internationaux, avec les administrations des Etats du Pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique, dans les domaines de compétence du territoire. Les arrangements administratifs entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles 36 et 92 ».

[2] Cons. Const., déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JO* du 13 avril 1996, p. 5724, *Rec.* p. 43.

[3] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183.

[4] Art. 16 : « Suivant les modalités définies à l'article 39, le président de la Polynésie française négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française.
Ces arrangements sont signés par le président de la Polynésie française et approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie française. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République dans les conditions fixées à l'article 171 ».

dans les conditions relatives à l'association du président de la Polynésie Française à la conclusion des accords de coopération régionale déconcentrée relevant du domaine de compétence de la collectivité. Il est mis fin à l'exigence d'une délivrance de pouvoirs conformément à l'esprit des dispositions sur le procédé d'association d'une entité infraétatique ultramarine à la conclusion des engagements internationaux conclus dans son domaine de compétence.

Pour la signature de l'arrangement administratif, la loi n'impose pas de délivrance de pouvoirs par les autorités de la République. Par sa décision du 12 février 2004[1], le Conseil Constitutionnel l'impose avec un renvoi global à l'article 39 de la loi organique. Il en est de même pour la procédure de ratification ou d'approbation. Les arrangements administratifs sont, par ailleurs, approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie française.

Deux précisions peuvent ensuite être apportées. Les arrangements administratifs sont limités dans leur domaine d'intervention[2]. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au haut-commissaire de la République. Les arrangements administratifs acquièrent en 2004 une expression non plus uniquement définie par la pratique mais encadrée par le droit.

La Nouvelle-Calédonie ne peut conclure des arrangements administratifs. La prérogative de conclusion est dénuée d'intérêt au regard des avantages dont la collectivité dispose déjà en matière d'accords de coopération régionale relevant de son domaine de compétence.

Les DROM n'ont pas acquis par la loi d'orientation pour l'outre-mer[3] la possibilité de conclure des arrangements administratifs dans la mesure où leur faculté d'association au processus de conclusion d'un accord international de coopération dans leur environnement s'avère suffisante.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007[4] a étendu exclusivement la possibilité de conclure des arrangements administratifs aux deux COM de Saint-Barthélemy[5] et de Saint-

[1] Cons. Const., déc. n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JO* du 2 mars 2004, p. 4220, *Rec.* p. 41.
[2] Art. 16 : *« favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie Française »*.
[3] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[4] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.
[5] Art. LO 6252-19.

Martin[1]. Le législateur établit une procédure spécifique de conclusion. Elle leur est commune. Le législateur appréhende la procédure de l'arrangement administratif individuellement de celle acquise pour l'association au processus de conclusion des accords relevant des domaines de compétences de l'Etat.

Il distingue la conclusion des accords relevant des domaines de compétences de l'Etat de la conclusion des arrangements administratifs. Dans le premier cas, la collectivité d'outre-mer peut acquérir une délivrance de pouvoirs de négociation et de signature par les autorités de la République. Dans le second cas, l'accord relève des domaines de compétences de la collectivité. Le législateur procède à l'écriture d'un dispositif de droit spécifique.

Le législateur différencie, comme pour la Polynésie française en 2004, la phase de négociation de la phase de signature de l'arrangement administratif. Les arrangements sont négociés à la suite d'une délibération du conseil exécutif autorisant le président du conseil territorial à les poursuivre. L'arrangement administratif est conclu avec des acteurs définis et localisés, à savoir les administrations de tout Etat ou territoire d'Amérique ou de la Caraïbe. Leur champ d'intervention est restreint comme pour la Polynésie française aux perspectives de développement économique, social et culturel de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Les autorités de la République doivent être informées des intentions de négociation de la collectivité. Elles disposent d'un pouvoir de représentation à la négociation au sein de la délégation de chaque collectivité. Elles sont pourvues d'un droit de veto dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier.

La signature de l'arrangement administratif conclu au nom de la République est conditionnée à la délivrance de pouvoirs par les autorités de la République. Enfin, les arrangements administratifs sont soumis à la délibération du conseil territorial de la collectivité d'outre-mer. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat.

La procédure spécifique de conclusion des arrangements administratifs par les COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin atteste d'un certain assouplissement de la procédure d'intégration d'une entité infraétatique à la conclusion d'un accord. La procédure est plus souple. Elle est empreinte au stade de la négociation et même dans sa globalité, d'une forte touche de décentralisation. L'accord est finalisé suite à la procédure de négociation et de

[1] Art. LO 6352-19.

signature. Cette dernière fait suite à une procédure déconcentrée. Il n'est pas exigé une soumission à ratification ou approbation conformément aux articles 52 et 53 de la Constitution.

Les procédures de conclusion des arrangements administratifs ouvertes aux outre-mers sont assez variables. Un assouplissement de la pratique internationale concrétisé ensuite par le droit est réellement à constater. Il ouvre ainsi des perspectives de collaboration régionale plus importante pour chaque collectivité ultramarine.

Les DROM ne sont pas pourvus de cette faculté de conclure des arrangements administratifs. Cependant, leurs prérogatives en matière de coopération régionale déconcentrée sont beaucoup plus intéressantes. Elles sont relatives directement à la conclusion d'accords internationaux avec des entités étatiques ou des regroupements d'Etats. Il est alors question d'une véritable association au processus de conclusion d'un engagement international.

L'arrangement administratif est doté d'une portée moindre dans son objet et dans son but par rapport à l'accord de coopération régionale déconcentrée. Il diffère dans son mode de conclusion et dans l'ouverture des partenaires de coopération. La question de la nature juridique de l'arrangement administratif comme il est conçu par la pratique internationale reste cependant toujours en discussion. Les arrangements administratifs élaborés par le droit interne s'en détachent. Ils constituent des accords internationaux respectant les formes du droit interne et du droit international.

B : La qualification juridique

L'identification de la nature juridique de l'arrangement administratif est une problématique récurrente. Issu de la pratique, ses contours en droit interne comme en droit international ne sont pas toujours très clairs. Presque non reconnu en droit international, le véritable arrangement administratif devient définitif suite à une simple signature. Il représente pourtant *« une catégorie inconnue du droit international »*[1].

[1] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *op. cit.*

Les arrangements administratifs apparaissent normalement comme *« des accords d'exécution d'accords internationaux déjà conclus »*[1], des accords secondaires. Ils peuvent encore organiser une coopération administrative de portée limitée. Cette approche correspond à la définition formulée par le niveau central considérant l'arrangement administratif comme *« un document signé par les représentants qualifiés des administrations des deux Etats et destiné à préciser les conditions d'application d'un accord »*[2].

Sous cet angle, l'accord international est dénué d'une portée considérable dans l'ordre international. Il ne vise qu'à compléter un accord préexistant. Sa portée normative est donc réduite. Les aspects les plus importants sur le plan de la collaboration internationale sont, d'ores et déjà, réglés dans un accord international général conclu cette fois sous les formes reconnues conformes par le droit interne et international. De plus, le caractère complémentaire est nécessaire à la qualification de l'arrangement administratif en tant qu'accord international conformément à la position du Conseil d'Etat. Ce dernier a précisé que *« les arrangements administratifs ne constituent des engagements internationaux que dans la mesure où ils sont prévus dans des accords internationaux pour en assurer une bonne application »*[3].

La doctrine distingue le processus de formation formelle de l'arrangement administratif de celui informel[4]. Le procédé formel de formation d'un arrangement administratif suppose que deux éléments soient réunis. L'arrangement administratif doit compléter un accord international préexistant[5] et être conclu entre deux administrations. Les véritables arrangements administratifs doivent faire état d'un caractère complémentaire à un accord international général et d'une délégation de pouvoir expresse pour détenir une certaine normativité dans l'ordre interne et dans l'ordre international. L'appréciation de la validité de son processus de formation interne et d'effectivité internationale emporte comme conséquence sa qualification d'accord international relevant du droit international.

---

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale », *R.F.D.C.* 2006, p. 10.

[2] Manuel à l'usage des agents du Ministère des Affaires étrangères, non publié, cité par GOESEL-LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux…*, *op. cit.*, p. 286.

[3] Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat, *« Droit international et droit français »*, 25 avril 1985, Notes et études documentaires, 1986, n° 4803, p. 10.

[4] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 287 et s. ; TOURARD (H.), *L'internationalisation des constitutions nationales*, *op. cit.*, p. 102 et s.

[5] TOURARD (H.), *Id.*, p. 102 -103 : *« Ainsi, dans le domaine de la coopération culturelle, scientifique et technique, les Etats ont le plus souvent recours à un schéma hiérarchisé d'accords : l'accord-cadre précise le sens que les Etats parties entendent donner à leur coopération tandis que des arrangements administratifs viendront préciser et mettre en œuvre cette coopération »*.

Le procédé informel de formation de l'arrangement administratif se caractérise par l'absence des deux éléments concourant à sa qualification d'accord international. L'arrangement administratif n'a pour seule finalité que d'être l'accessoire indispensable et complémentaire à un accord international existant. Il n'a pas été conclu sous le couvert d'une délégation de pouvoir. N'ayant pas acquis un degré de normativité et d'autorité suffisante pour prendre vie dans l'ordre international, ce dernier ne le reconnaît pas en tant qu'accord international.

Les accords internationaux assouplis sur le plan procédural entre en vigueur à compter de leur signature. Ils ne doivent pas faire l'objet d'une publication particulière. Une simple consultation du ministre des Affaires étrangères sur l'opportunité politique et la qualité de la rédaction est requise. Le défaut de publication de l'arrangement administratif traduit une nouvelle fois le type d'accord qu'il constitue. A titre de rappel, même les accords en forme simplifiée n'exigeant pas une autorisation parlementaire prévue par l'article 53 de la Constitution ne sont aucunement dispensés de l'obligation de publication. Elle représente une condition substantielle dans le processus de conclusion d'un engagement international.

Le professeur GOESEL-LE BIHAN relève, alors, que le défaut de publication entendu sous l'angle de la procédure interne exclut l'applicabilité de l'article 55 de la Constitution[1]. L'absence d'autorité dans l'ordre interne complétée de celle de l'ordre international conforte ainsi l'hypothèse de l'atténuation de la portée normative des arrangements administratifs.

Le défaut de la qualification de l'arrangement administratif en accord international en forme extrêmement simplifiée a été déterminé par la doctrine comme produisant une *« disqualification »*[2]. Dénué d'une normativité dans l'ordre international, l'arrangement administratif n'est pas un accord international et ne relève pas du droit international. La procédure informelle de conclusion de l'arrangement administratif extrait, en ce sens, un droit moins contraignant[3].

Ces différents arguments attestent de l'ambiguïté entourant la formation des arrangements administratifs. Dans certains cas, ils sont des accords internationaux mais

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 291 : *« Ne faisant l'objet d'aucune approbation présidentielle, l'arrangement administratif ne pourrait, à l'égal des accords en forme simplifiée publiés, disposer d'une autorité supérieure à celle des lois et être appliqué à ce titre par les tribunaux »*.
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux…, op. cit.*, p. 290, reprise par TOURARD (H.), *Id.*, p. 103.
[3] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Id.*, p. 292.

dépourvus d'une autorité juridique dans l'ordre interne. Dans d'autres, ils ne sont pas des accords internationaux et ne relèvent pas, à ce titre, du droit international. Cette ambiguïté n'est autre que le produit de la pratique internationale consentant à ce que de nouveaux acteurs interviennent sur la scène internationale en contrecarrant au minimum les conditions du droit interne et du droit international. D'ailleurs, quelle que soit l'hypothèse, l'arrangement administratif n'engage que les deux administrations signataires.

La pratique internationale joue du droit interne et du droit international pour faire apparaître ce type d'accord indispensable pourtant à la conduite des relations internationales et particulièrement aux relations de coopération. Ainsi, même si le droit interne consent difficilement à une expression des acteurs infraétatiques par la voie des arrangements administratifs, l'accroissement de la décentralisation dans le processus de répartition des compétences est, néanmoins, à relever. Ceci se constate par le recours à une technique de déconcentration. Elle prouve que le législateur est dans une phase de recherche de progression de la place de l'entité sur la scène internationale. La reconnaissance par le droit, même discutable au regard de la qualification d'accords internationaux et du rapprochement des procédures (coopération régionale déconcentrée et arrangement administratif des collectivités territoriales) atteste tout de même d'une perfectibilité de l'entité décentralisée.

La juxtaposition et l'application partielle du droit interne et du droit international démontrent le tâtonnement de la pratique internationale dans sa recherche d'accroissement des modalités de coopération qu'elles soient reconnues ou non sur la scène internationale et particulièrement le droit. La pratique internationale promeut un équilibre entre les organes et la promotion des acteurs en matière de coopération. Les arrangements administratifs conduisent à une répartition formelle ou informelle du « treaty making power ».

Les arrangements administratifs formels traduisent un partage des compétences entre des autorités exécutives inférieures dont des ministres ou des autorités déconcentrées ayant recours à une délégation de pouvoir pour entretenir des relations de coopération avec des homologues étrangers. Ces accords internationaux sont ainsi le reflet de la pratique internationale et du fléchissement de la rigidité de la répartition des compétences.

Les autres accords considérés comme n'étant pas internationaux établissent, quant à eux, avec un degré de normativité moindre des rapports de coopération même si leur appartenance à un droit est mal définie. Sur la *« disqualification »* de ces accords, le

professeur GOESEL-LE BIHAN précise que *« la fuite hors du droit international, qu'elle mène à un hypothétique droit moins contraignant ou plus radicalement au non-droit, trouve sa raison d'être dans la nécessité d'assouplir la répartition constitutionnelle des compétences en matière de conclusion des traités et accords internationaux »*[1].

A défaut de rendre compte d'un régime juridique clair, le droit interne français a élaboré différents modes de conclusion d'un arrangement administratif. Malgré l'exclusion des DROM dans ce processus de conclusion, l'assouplissement du droit interne est allé dans le sens d'une qualification de l'arrangement administratif en accord international. Cette démarche est l'œuvre du Conseil Constitutionnel.

Le recours à un processus de conclusion d'accords internationaux singuliers associant des entités infraétatiques fait l'objet d'une plus grande tolérance sur le plan interne. L'arrangement administratif ne s'apprécie pas selon sa spécificité. Il est intégré dans un processus de conclusion commun aux accords internationaux de coopération régionale.

Le schéma est simple. Un renvoi du procédé de conclusion de l'arrangement administratif à la procédure de conclusion d'un accord de coopération régionale déconcentrée en 1996 et 2004 pour la Polynésie française a permis de fournir une qualification juridique. L'arrangement administratif est un accord international en raison de sa soumission aux règles d'association d'une entité infraétatique au processus de conclusion d'un accord international. Une dose de déconcentration ainsi qu'une application des articles 52 et 53 transforment ces accords singuliers en accord international. Ils acquièrent, en ce sens, par cette procédure une portée juridique dans l'ordre international. Ils sont pourvus, en ce sens, des éléments attestant de leur constitutionnalité sur le plan interne[2].

Le législateur, en 2007[3], élabore pour les COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin un schéma plus spécifique. La négociation des arrangements administratifs est assouplie de manière identique à celle de la Polynésie française. La procédure est encore allégée par la fin de l'exigence d'une ratification ou d'une approbation. Par contre, elle se rigidifie au regard de la nécessité d'une délivrance de pouvoirs pour la signature.

---

[1] *Id.*, p. 293.
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures », *A.F.D.I.* 1997, p. 74 : *« (…) au terme du processus législatif et de l'examen de constitutionnalité, la reconnaissance de ces arrangements est accompagnée de leur négation en tant que catégorie spécifique, les arrangements administratifs ayant été réintégrés dans le giron des accords internationaux »*.
[3] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.

L'assouplissement de la phase de négociation et l'absence de ratification ou d'approbation auraient pu engendrer une véritable reconnaissance de l'arrangement administratif sur le plan interne tel qu'il est conçu par la pratique internationale si la signature n'exigeait pas une délivrance de pouvoirs. L'arrangement administratif aurait, en ce sens, gardé sa spécificité. Cependant, ces assouplissements procéduraux s'avèrent insuffisants dès lors que la phase de signature est empreinte d'une dose de déconcentration exigeant une délivrance de pouvoirs. L'arrangement administratif se constitue alors en accord international.

Dès lors et dans l'hypothèse de la Polynésie française et, comme pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, *« l'accord en forme extrêmement simplifiée »* de la pratique internationale devient en droit interne *« un accord en forme simplifiée »*[1]. Le professeur GOESEL-LE BIHAN souligne même que le législateur procède à une *« réintégration d'une procédure simplifiée d'exception dans le champ du droit commun »*[2]. Cette position apportée pour la Polynésie française peut être étendue aux deux COM.

Ces arrangements administratifs concordent avec les types d'accords internes présentant un caractère transfrontalier ou non. Par exemple, certains accords sont de véritables conventions de coopération décentralisée à portée juridique réelle. D'autres ne tendent qu'à fixer des déclarations d'intention, des volontés de se rapprocher, de créer des solidarités en vue de les formuler dans des futurs projets communs ou les réduire à de simples collaborations locales sans intention de les formaliser dans des accords à portée juridique.

La coopération intègre un mode opératoire qui dans son esprit reste libre. La structuration juridique n'a pas toujours été une condition déterminante de son expansion. La réflexion du professeur ORAISON sur la nature juridique des arrangements administratifs est intéressante sur le point de son rapprochement à la décentralisation. Il précise ainsi que ceux-ci *« semblent légitimés dans le cadre d'une politique de décentralisation des compétences extérieures de l'Etat »*[3].

Ce point de rapprochement à la décentralisation explique toute la difficulté de sauvegarder la spécificité de l'arrangement administratif tel qu'il est construit par la pratique

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Le Conseil Constitutionnel et la conclusion des accords internationaux par les collectivités ultra-marines : un exemple de réserves contestables », *op. cit.*, p. 381 et s.
[2] *Ibid.*
[3] ORAISON (A.), « Les énigmatiques « arrangements administratifs » consacrés par la loi organique du 27 février 2004, relative à la Polynésie française (Réflexion sur une compétence internationale spécifique reconnue à une collectivité d'outre-mer du Pacifique », *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, 2004-4, p. 2390.

internationale. La procédure extrêmement simplifiée de conclusion de l'arrangement administratif ne peut être acceptée comme telle par le droit interne. Ces accords ne sont pas reconnus par le droit international. Le législateur ne peut consentir à une expansion internationale de l'entité infraétatique si la pertinence de l'accord n'est pas reconnue. La rigidité de l'association des DROM au processus de conclusion d'un accord international confirme que le législateur ne peut faire des efforts d'assouplissement qu'à la condition que l'accord ait une portée réelle dans l'ordre international. Le droit interne ne laisse aucune place, en ce domaine, à l'incertitude juridique et encore moins lorsqu'il est question de l'expression d'une entité infraétatique sur la scène internationale.

Le législateur reste alors très prudent. C'est pourquoi l'assouplissement des règles en matière de répartition des compétences est beaucoup moins accentué que celui concernant les accords de coopération régionale déconcentrée. Cet assouplissement, des plus modéré, s'explique au regard de la nature juridique des arrangements administratifs et de leur perception dans l'ordre international.

L'arrangement administratif est, dans toute hypothèse, un accord particulier. Il ne devient un accord international de droit commun que lorsqu'il fait l'objet d'une procédure spécifique de conclusion. En dehors des procédures ouvertes à certains outre-mers, l'arrangement administratif est un accord international relevant d'une catégorie particulière et inconnue du droit international. Cet accord international ne porte pas les fondements du traité comme il se conçoit en droit international et dans l'ordre international. Il a pour fin d'organiser et de formaliser des intentions précises prévues soit dans un accord principal soit nouvellement envisagée en matière de coopération administrative.

En tout état de cause, le caractère simplifié de sa procédure est motivé au regard de l'intention des parties qui ne prétendent pas conclure un traité faute pour eux d'en avoir les compétences. L'extranéité de l'accord puis sa conclusion en forme extrêmement simplifiée projette l'accord dans l'ordre international sans pour autant lui donner les attributs du traité. La pratique internationale a façonné un type d'accord utile à la réalisation de rapports de coopération.

La réécriture en droit ne pouvait être similaire. Les règles de droit interne se saisissent des modalités de la pratique. Or, en respect des dispositions constitutionnelles, le législateur

ne pouvait retranscrire une procédure de conclusion aussi simplifiée en raison des acteurs concernés et du cadre juridique de leur expression dans l'ordre international.

L'assouplissement de la pratique internationale par le droit n'a pas eu lieu en cette matière. Le législateur et surtout le Conseil Constitutionnel, suivant sa jurisprudence, ont adapté ces arrangements administratifs normalement conclus par des ministres avec leurs homologues étrangers à une autorité décentralisée ultramarine concluant avec des administrations des Etats ou des territoires de son environnement régional. Ainsi, les conditions de constitutionnalité ont été appréhendées de manière assez simple par une réintégration dans le droit de la coopération régionale déconcentrée. L'arrangement administratif fait l'objet de procédures spécifiques pourvues d'un contrôle de l'autorité étatique, soit à la phase de négociation soit à la phase de signature. Erigé en accord international conforme aux dispositions constitutionnelles, l'arrangement administratif ne soulève pas de difficultés quant à sa nature juridique.

Ainsi, l'argument de l'inexistence de l'arrangement administratif tel qu'il se présente au niveau de la pratique internationale est à avancer. Les arrangements administratifs conclus par certaines collectivités territoriales d'outre-mer ont été positionnés en accord international soumis au droit international. Les différentes procédures juridiques attestent de cette nature juridique. Cependant, la question de la nature juridique des véritables arrangements administratifs n'est pas pour autant résolue simplement parce qu'il ne s'agit pas de la même catégorie d'accord.

L'arrangement administratif de la circulaire du 30 mai 1997[1] représente donc un support de réflexion. Il a fait l'objet d'une adaptation au droit interne et à certaines collectivités territoriales d'outre-mer touchées par l'insularité. Cette adaptation se constate encore par le mélange de règles intéressant la répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international et les conditions d'entrée en vigueur d'un acte d'une autorité locale. L'arrangement administratif devient, en ce sens, une catégorie d'accord spécifique à mi chemin entre l'accord international de droit international et la convention de coopération décentralisée de droit interne.

Ainsi, l'arrangement administratif de la circulaire de 1997 a été la base de la réflexion permettant qu'un acte local conclu par une autorité locale avec une administration d'un Etat

[1] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *op. cit.*

ou d'un territoire ait une vie sur la scène internationale. L'arrangement administratif conclu par la collectivité territoriale d'outre-mer s'assimile difficilement à l'arrangement administratif issu de la pratique internationale. C'est pourquoi, la procédure de conclusion ouverte aux outre-mers ne résout pas la question de la nature juridique du véritable arrangement administratif. Il est alors question d'une adaptation du droit à la pratique en vue de satisfaire la progression d'un contexte local de coopération.

Dans cette œuvre, le Conseil Constitutionnel joue un rôle majeur. Les arrangements administratifs conclus par les collectivités d'outre-mer font l'objet d'une procédure adaptée aux exigences constitutionnelles. Ainsi, au côté des accords de coopération régionale déconcentrée, le Conseil Constitutionnel a présenté un type d'accord international conclu dans les environnements régionaux des entités ultrapériphériques. L'œuvre de construction d'un droit de la coopération régionale, notamment, par la voie de la conclusion d'accords internationaux est davantage du ressort du Conseil Constitutionnel. Il rétablit souvent par une certaine rigidité les exigences du texte constitutionnel et la cohérence en conséquence du droit interne et du droit international.

Le droit interne et le droit international tendent à s'aligner au niveau du « treaty making power ». La répartition des compétences en matière de conclusion des engagements internationaux ouvre la voie à un partage modéré du « treaty making power ». Elle n'entrave pas le caractère unitaire de l'Etat français et sa volonté de représentation unilatérale sur la scène internationale.

Les autorités décentralisées les plus importantes de ces collectivités d'outre-mer acquièrent, en ce sens, une branche même infime du « treaty making power » par la conclusion d'arrangements administratifs dans leur environnement régional qualifiés d'accords internationaux. La relation instaurée entre l'administration française et un homologue étranger ou un organisme régional situés dans le même environnement régional reste, néanmoins, sous le contrôle des autorités centrales, les autorités de la République et sous le contrôle d'une autorité déconcentrée, le représentant de l'Etat à qui est transmis l'arrangement administratif.

L'admission sur la scène internationale de ce type d'accord international démontre les relations mutuelles entre ordre interne et ordre international et l'acceptation sur le plan du

droit international de titulaires de compétences d'origine décentralisée en matière de conclusion d'un accord international.

Ces accords particuliers, entre les autorités généralement de même niveau et à la portée juridique variable, s'harmonisent avec les méthodes de coopération de la scène internationale. Ils appuient, dans l'ordre international, une correspondance avec les types d'accords de coopération qui peuvent être conclus dans l'ordre interne. Les arrangements administratifs répondent dans le domaine international aux attentes en matière d'évolution des compétences des entités infraétatiques. Elles sont relatives à une intervention efficiente dans le processus de conclusion de certains accords internationaux.

La pratique internationale semble, sous certains aspects, être le précurseur de l'évolution des relations entre les acteurs de la société internationale. L'ordre interne et l'ordre international sont complémentaires. La répartition des compétences constitutionnelles en matière de conclusion des engagements internationaux prouve l'existence d'une interdépendance.

Le système constitutionnel français perçoit la coopération interétatique dans le respect de son caractère unitaire et de sa représentation unilatérale vers les Etats étrangers. Le droit international et la pratique internationale intègrent avec plus de souplesse les conditions du développement des relations internationales et de la coopération.

Le caractère prédominant des autorités étatiques dans la conclusion des engagements internationaux se constate toutefois. L'action internationale demeure et demeurera toujours avant tout une prérogative étatique et ce, même si l'évolution de la pratique internationale démontre l'insertion de nouveaux acteurs dans ce processus. Le droit constitutionnel est précis sur ce point. La répartition des compétences en matière de conclusion des traités et des accords internationaux relève par principe des autorités centrales de l'Etat. Les seules inflexions découlent de la pratique internationale ou de la loi interne. Elles ne contredisent aucunement l'esprit de la Constitution de 1958.

En matière de coopération régionale déconcentrée, l'assouplissement des règles de répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux s'est concrètement réalisé. Pour les arrangements administratifs, l'œuvre d'assouplissement est moins importante. D'abord, parce que le Conseil Constitutionnel n'a pas effectivement

reproduit le véritable arrangement administratif de la circulaire de 1997 caractérisé par la souplesse de sa procédure. Il a crée une nouvelle expression de ce type d'accord pour une application spécifique à certains outre-mers en considération de leur faculté à intervenir de manière internationale dans le cadre de leurs compétences locales. La pratique est alors un facteur de progression pour le droit. Dans les deux types d'accords, le droit s'est largement inspiré des conditions d'expression de la coopération par la pratique.

L'examen du cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée amène ainsi à constater les procédures ouvertes aux outre-mers et variables selon l'entité. La coopération régionale déconcentrée est une manifestation de l'évolution du droit interne dans le processus de répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international.

Dans le cadre des arrangements administratifs, le procédé est différent. D'abord, la procédure n'est ouverte qu'à peu d'outre-mer. L'accord de coopération régionale déconcentrée dote la collectivité d'une prérogative dans la matière internationale plus intéressante. C'est donc secondairement que l'octroi d'une compétence de conclure un arrangement administratif est accordé. Ensuite, l'élaboration de la procédure n'a pas suivi la pratique internationale. Elle s'en est fortement dégagée pour élaborer une procédure spécifique amenant à ce que l'arrangement administratif devienne un accord international reconnu par le droit international.

L'appréciation du cadre juridique tend alors à une évolution interne dans le processus d'intégration d'une entité à la conclusion d'un accord international et plus globalement à la répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international.

Les dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer procèdent à une déconcentration de l'action internationale régionale de l'Etat. Elles dessinent, en complément des dispositions concernant la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités d'outre-mer de Mayotte[1], Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, le schéma d'une coopération adaptée à un contexte régional et, précisément, à la configuration d'un environnement. Le recours à la déconcentration a été l'unique source d'association des collectivités territoriales à un domaine dans lequel, seules les autorités étatiques centrales d'importance ne peuvent intervenir. Le système constitutionnel français conditionne

[1] Evolution statutaire vers la départementalisation : Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, *JO* du 21 janvier 2009, p. 1313.

l’environnement juridique de ce mode de coopération régionale déconcentrée. La cause de la singularité de l’action internationale ne résulte que d’une approche en terme d’entités ultramarines, d’espace et d’adaptation en conséquence du droit de la coopération. A cette action des DROM intégrée à l’action internationale de l’Etat s’adjoint une action régionale des DROM engendrée par l’exercice de rapports de coopération régionale décentralisée.

TITRE 2 : L’action régionale décentralisée des DROM

La coopération régionale déconcentrée conduit à une intervention juridique passive des DROM dans l’établissement de relations avec les Etats, territoires ou organismes régionaux. Dans les espaces ultrapériphériques, les entités ultramarines prennent part à la diversité des flux de coopération par l’exercice de la coopération régionale décentralisée.

L’action régionale décentralisée des DROM correspond donc à l’expression directe des entités ultramarines auprès d’autorités locales étrangères de leur environnement régional conformément à un cadre juridique, celui de la coopération décentralisée. La qualification de l’action extérieure des collectivités territoriales d’action régionale des DROM tend à appuyer sur la dynamique de collaboration régionale menée de leur propre initiative.

L’étude de l’action régionale décentralisée des DROM commande que soient étudiées les règles de droit permettant une contribution active des entités ultramarines à leur intégration régionale. Cette démarche exige une recherche du droit de la coopération régionale décentralisée (Chapitre 1). L’objectif est alors d’identifier concrètement les règles juridiques intéressant ce mode de coopération. L’examen se poursuit sur les conditions de légalité des conventions de coopération décentralisée (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : Le droit de la coopération régionale décentralisée

En s'interrogeant sur l'interprétation à donner à l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982[1], le professeur AUTEXIER soulevait deux possibilités : soit l'admettre *« comme une disposition spéciale favorable sur un fond de réserve à l'égard de l'action extérieure des autres collectivités territoriales »*, soit *« comme une disposition soumettant la coopération régionale transfrontalière à un régime plus restrictif que le droit commun de l'action extérieure »*[2]. Pour l'auteur, une disposition juridique intéressant la coopération transfrontalière tend soit à la formulation d'une règle spéciale de reconnaissance dans un régime d'action plus général soit à la formulation d'une règle restrictive comparativement aux fondements juridiques.

Cette analyse, portant sur un droit spécial encourageant l'action extérieure des collectivités territoriales ou d'un droit restrictif la limitant, est encore pertinente lorsqu'il question de l'identification d'un droit. Ceci se remarque spécialement quand la recherche d'un mode spécifique de coopération amène au constat qu'il s'intègre dans un cadre juridique global. Ce droit n'existe, dès lors, ni en droit spécial ni en droit restrictif. Il s'insère dans un modèle général et souffre de ses imperfections.

La coopération régionale décentralisée, contrairement à la coopération régionale déconcentrée ne dispose d'aucun corpus juridique. L'identification de ces règles juridiques s'analyse directement sous l'angle du droit de la coopération décentralisée (Section 1). Cette observation réduit considérablement l'intelligibilité de la règle de droit. Conséquemment, elle touche à l'opérationnalité des moyens juridiques de mise en œuvre de la coopération par la constitution de structures institutionnelles (Section 2).

[1] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730 : *« le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région »*.

[2] AUTEXIER (C.), « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », *R.F.D.A.* 1993, p. 416.

SECTION 1 : L'identification des règles juridiques

L'analyse du droit de la coopération régionale décentralisée suit logiquement une première étape d'identification des règles juridiques. La détermination des règles de droit impose un premier discernement de la notion de coopération régionale décentralisée et de sa distinction avec la coopération décentralisée. La coopération régionale décentralisée est singulière au regard de l'organe compétent, en l'occurrence, une collectivité territoriale ultramarine. Elle l'est encore par le lieu de coopération. Celui-ci ne se produit pas dans l'espace européen originaire ou de l'espace européen originaire avec des entités infraétatiques plus lointaines mais dans les espaces régionaux ultrapériphériques dans lesquels se situent les DROM. Enfin, la coopération régionale décentralisée se distingue par une volonté d'assise régionale de la relation de coopération et de perfectibilité de la zone du DROM.

Les DROM font l'objet d'une intégration conséquente dans la République. A ce titre, le droit commun leur est largement applicable. La définition du dispositif juridique de la coopération décentralisée (I) permet alors de déterminer les règles de droit applicables en matière de coopération régionale décentralisée (II).

I : Le dispositif juridique de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée désigne le rapprochement conventionnel entre les entités infraétatiques de différents Etats. Un dispositif juridique, suite à l'exercice d'une pratique constante, organise l'action à l'étranger des entités infraétatiques françaises avec des autorités locales étrangères. Il intègre la coopération transfrontalière et la coopération régionale décentralisée pourtant pourvues d'un certain critère de localisation géographique du rapport de coopération.

L'étude du droit de la coopération régionale décentralisée amenant à une action régionale décentralisée des DROM commande de façon logique une étude préalable des règles juridiques de la coopération décentralisée. Ces dernières s'analysent de manière progressive au fil de lois internes ou des dispositions juridiques d'ordre européen (A). Le droit positif établit un dispositif assez cohérent entre l'organe, l'action et le domaine de coopération (B).

A : L'épreuve de reconnaissance

Le premier fait coopératif entre collectivités territoriales françaises ou entre collectivités françaises et entités infraétatiques étrangères n'a pas attendu un encadrement juridique pour se produire. La pratique des jumelages, généralement entre communes, s'est développée de manière officieuse à la suite de la Seconde guerre mondiale.

Un décret du 23 juin 1956[1] a d'ailleurs exigé l'officialisation de ces rapports, avant toute démarche auprès d'une autorité étrangère, par la transmission au Préfet d'une déclaration. Ce dernier devait alors saisir la commission instaurée par le décret. Elle donnait un avis *« sur toutes les questions que pose l'étude des problèmes communaux sur le plan international »*[2]. Cette disposition soulève déjà toute la problématique encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle repose sur l'extranéité des rapports coopératifs et la difficulté engendrée par le rapprochement nécessaire entre les entités infraétatiques contiguës alors qu'il existe une prééminence de l'Etat dans les relations d'ordre international.

Hormis cette pratique des jumelages qui, en droit est dépourvue de portée normative, les premiers signes de la coopération décentralisée font l'objet de différents points de vues.

Selon le professeur LAFORE[3], le problème de la coopération entre collectivités territoriales européennes ayant une frontière commune s'est posé lors de questions relatives à la protection de la nature et de l'environnement. Les premières actions de coopération transfrontalière locale et régionale furent donc établies par le Conseil de l'Europe et l'OCDE[4].

Le professeur DOLEZ[5] réagit différemment sur ce point. Il suit une analyse de M. THOENIG[6] selon laquelle la première étape de la coopération décentralisée résulterait de l'œuvre de deux présidents de région et particulièrement d'un accord signé par Gaston DEFFERRE en 1980 et d'un protocole d'accord entre M. MAUROY et le gouverneur de l'Etat du Maryland le 30 mai 1981.

---

[1] Décret n° 56-657 du 23 juin 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, *JO* du 6 juillet 1956, p. 6264.
[2] *Ibid.*
[3] LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *R.D.P.* 1988, p. 764-765.
[4] O.C.D.E., *Problèmes de la pollution transfrontalière*, 1974 ; O.C.D.E., *L'économie de la pollution transfrontalière*, 1976 ; O.C.D.E., *La protection de l'environnement dans les régions frontalières*, 1978, rapports cités par LAFORE (R.), *Ibid.*
[5] DOLEZ (B.), « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *R.F.D.A.* 1995, p. 937.
[6] THOENIG (J-C), « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, 1992, n° 60, p. 9.

En apparence, les deux points de départ proposés par ces deux auteurs semblent distincts. Le premier se fonde sur les relations transfrontalières ou frontalières générant un rapprochement des collectivités infraétatiques dans l'objectif de résoudre des problèmes qui leur sont communs. Le second expose un fait coopératif qui peut s'extraire des frontières nationales et limitrophes. Ce constat révèle la problématique intéressant l'action à l'étranger des collectivités territoriales. Quelles sont les bases juridiques de la coopération transfrontalière? Les collectivités peuvent-elles légalement coopérer avec des entités infraétatiques non contiguës?

La détermination du droit applicable est difficile lorsqu'il est question d'apprécier les règles d'origine de la coopération décentralisée. Elles avaient, en effet, pour finalité première de fixer un cadre juridique aux actions de coopération effectuées dès le début en dehors de toutes règles de droit.

Le premier support juridique émane de l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982[1]. Il établissait le cadre d'intervention de la collectivité territoriale dans le domaine de ses relations extérieures. Il comportait des considérations de frontières communes inscrivant ainsi un dispositif juridique au profit de la coopération transfrontalière.

L'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 complète la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972[2] portant création et organisation des régions. Elle permettait originellement aux conseils régionaux de conclure des conventions interrégionales[3].

La loi de 1972 prévoyait, déjà, la compétence pour les régions de conclure des conventions avec d'autres régions françaises. L'article 65 de la loi de 1982 accentue la capacité à contracter des régions en disposant *« que deux ou plusieurs régions peuvent, pour l'exercice de leurs compétences, conclure entre elles des conventions ou créer des institutions d'utilité commune »*. Le législateur admet ensuite le dépassement du cadre frontalier en prévoyant *« que le conseil régional, peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser, à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région »*. Le texte donne une base juridique à la coopération

[1] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *op. cit.*
[2] Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JO* du 9 juillet 1972, p. 7176.
[3] Les conseils municipaux (loi du 4 avril 1884) et généraux (loi du 10 août 1871) disposent de la capacité de conclure des conventions.

transfrontalière. Cependant, il reste flou et de portée modeste. La coopération transfrontalière semble limitée aux régions ; qu'en est-il alors des communes et des départements ? La coopération doit faire l'objet d'une autorisation gouvernementale. Seuls des contacts sont autorisés et non la conclusion de conventions. L'aspect contractuel est écarté de la coopération transfrontalière.

Un paradoxe se dégage de l'article 65 de la loi du 2 mars 1982. La pratique en matière de coopération des collectivités territoriales a fortement précédé le droit. Les communes les départements et les régions ont toujours noué des contacts et conclu des accords de portée normative plus ou moins importante alors que l'article 65 restreint la capacité d'intervention des régions. Ce paradoxe s'explique, non pas par le fait que l'article 65 constitue la seule base juridique de coopération transfrontalière ouverte aux régions, mais parce qu'il place les régions dans *« une situation dérogatoire, par rapport à un droit commun plus libéral des actions extérieures des collectivités locales »*[1].

La circulaire du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales[2] confirme l'approche permissive. Elle étend la possibilité aux communes et départements d'entretenir des contacts réguliers avec des collectivités étrangères après information et autorisation du Gouvernement. L'article 65 est d'application dans les départements d'outre-mer. Mais, elle se révèle inapplicable. Aucune collectivité ultramarine ne dispose de frontières terrestres avec un Etat étranger hormis la Guyane. C'est ainsi que des contacts se sont développés en dehors de tout cadre juridique. Tel est également le cas pour les collectivités métropolitaines. Elles n'ont pas hésité à dépasser les autorisations législatives, voire même à les nier. Cet état de fait ne s'analyse pas comme une réticence des collectivités locales à subir un encadrement juridique dans le domaine de l'action extérieure mais comme une inadaptation engendrant un certain laxisme.

La première ébauche du législateur restrictive dans le texte fera l'objet d'une explicitation ultérieure et d'une extension de son champ d'application. La circulaire du 26 mai 1983 a imposé une information du Gouvernement. Ce dernier s'assurait du respect des dispositions constitutionnelles, législatives et de la politique étrangère de la France.

[1] AUTEXIER (C.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *R.F.D.A.* 1986, p. 571, en ce sens : DOLEZ (B.), « Le régime juridique de la coopération décentralisée …», *loc. cit.*
La doctrine a aussi parlé d'interprétation permissive ou restrictive de l'article 65.
[2] Circulaire n° 1789/SG du 26 mai 1983 publiée au Bulletin officiel des services du Premier ministre du 30 juin 1983, p. 29.

Dans ses premières œuvres, l'exercice d'une compétence en matière de coopération décentralisée fait l'objet d'un strict encadrement du pouvoir central. L'expression du rapport de coopération s'apparente davantage au consentement de l'Etat sur l'aptitude de la collectivité territoriale à coopérer qu'à une compétence de droit à exercer. L'exercice de la coopération transfrontalière résulte d'une œuvre centralisée où la collectivité se conçoit en tant qu'acteur secondaire et subalterne de l'Etat et concourant à l'action extérieure de l'Etat. De plus, sa faculté d'intervention se réduisait à la réalisation de contacts réguliers.

L'article 65 est encore une limite d'ordre interne face aux acquis de la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980[1]. Cette dernière consentait au rapprochement entre les collectivités et les autorités locales et régionales par la voie conventionnelle. Elle offrait une ouverture plus conséquente aux relations des entités infraétatiques des Etats membres. Ces deux textes se rejoignent, néanmoins, sur l'encadrement de l'exercice de la compétence extérieure. La Convention-cadre prévoit que les Etats peuvent circonscrire l'action de leurs entités locales et régionales à la conclusion d'accords interétatiques. L'article 3 § 2 dispose que l'accord interétatique peut *« notamment fixer le cadre, les formes et les limites dans lesquelles ont la possibilité d'agir les collectivités et autorités territoriales concernées par la coopération transfrontalière »* voire même *« déterminer les collectivités ou organismes auxquels il s'applique »*. La France a souscrit à cette réserve de la conclusion d'un accord interétatique. Elle est ensuite devenue caduque avec l'avènement de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[2].

La conclusion de l'accord interétatique préalable concentre vers l'Etat l'exercice de l'action extérieure des collectivités territoriales. Il reste en conformité avec le processus de répartition des compétences étatiques organisé par la Constitution de 1958. La finalité de cette option était de laisser le domaine de la coopération transfrontalière dans le giron du droit international public. Autant de réserves qui expliquent ainsi la vision de l'Etat quant à l'expression internationale de ses collectivités territoriales. La technique d'encadrement du législateur est, en ce sens, très proche de celle se rapportant à la coopération régionale déconcentrée alors que les partenaires de coopération des collectivités françaises ne sont pas des Etats mais des autorités locales.

[1] Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, 21 mai 1980, publication du Conseil de l'Europe, n° 106, janvier 1983.
[2] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

Prenant en compte l'accroissement de la décentralisation et dans le but de renforcer l'intégration européenne, le Conseil de l'Europe s'est attaché à encourager la démocratie locale et la coopération transfrontalière.

La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980[1] assoit l'esprit de la coopération en fixant les principes généraux et les modes opératoires. La convention-cadre est limitée dans ses effets[2]. Elle ne possède qu'un contenu déclaratoire. Cette limitation est de taille dans la mesure où la convention ne traite pas des conséquences juridiques de la coopération transfrontalière et, notamment, de la difficulté de réaliser des projets relevant d'autorités infraétatiques distinctes dans leurs organisations administratives et leurs législations. Ensuite, le poids de l'Etat est conséquent.

La voie de la coopération est ouverte aux communes, départements, régions et à leurs groupements. Les collectivités territoriales disposent des instruments juridiques nécessaires à l'exercice de la coopération décentralisée entre collectivités qu'elles soient frontalières ou situées dans l'espace européen (la coopération est alors dite interrégionale).

Dans le but de combler le caractère déclaratoire de la convention-cadre de Madrid de 1980, le Protocole additionnel de 1995[3] expose le droit des collectivités territoriales ou autorités territoriales de conclure des accords de coopération transfrontalière. Il fixe encore le régime juridique de ces accords ainsi que la nature juridique et le statut des organismes de coopération transfrontalière[4].

Toutefois, l'évolution de la perception du rapport de coopération et la propension d'une collectivité territoriale à contracter, a émergé au profit de la Ville de Paris par la loi du 29 décembre 1986. Elle prévoyait, en son article 5, un droit de *« conclure toute convention*

[1] Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, *JO* du 27 décembre 1983, p. 3732 ; Décret de publication n° 84-432 du 4 juin 1984, *JO* du 9 juin 1984, p. 1802.

[2] Ce constat est relevé dans le Rapport du Sénat n° 420 portant projet de loi sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, (ALLONCLE (M.), Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 1996-1997).

[3] Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signé à Strasbourg le 9 novembre 1995 ; Loi n° 99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), *JO* du 21 mai 1999, p. 7520 ; Décret n° 2000-25 du 7 janvier 2000 portant publication du Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), *JO* du 14 janvier 2000, p. 672.

[4] Rapport du Sénat n° 420, *op. cit.*

avec des personnes étrangères de droit public, à l'exception des Etats »[1]. Motivée par des considérations tirées du rayonnement international de la Ville de Paris, cette disposition constitue l'assise juridique de la compétence des collectivités territoriales à coopérer par la voie conventionnelle avec des entités infraétatiques étrangères en utilisant pour ce faire le cadre de leur compétence interne.

Devant l'insuffisance du dispositif juridique de coopération existant à la fin des années 80, la reconnaissance pour la Ville de Paris d'un droit de coopérer par convention et une pratique générale des collectivités à outrepasser le niveau de leur capacité, le législateur fut contraint d'intervenir pour établir de manière définitive le cadre général de la coopération décentralisée.

Le Titre IV de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[2] fournit un dispositif juridique constant pour la coopération décentralisée. Il reconnaît expressément à chaque collectivité territoriale une compétence de conclusion de conventions avec des collectivités territoriales étrangères. La possibilité est de même ouverte aux groupements de collectivités territoriales.

Le droit pour les collectivités territoriales de conclure des conventions de coopération décentralisée découle alors de l'article 131-1 de la loi. La formule contractuelle est désormais prévue. La convention peut donc requérir une valeur normative ou non. L'exercice de la coopération décentralisée et, particulièrement, la formalisation des rapports au moyen de conventions est devenu légal. Une correspondance entre la pratique et le droit s'est donc organisée par l'intervention du législateur. Le professeur DOLEZ a précisé, sur ce point, qu'en 1992, *« le législateur intervient enfin pour « capitaliser » et « formaliser » la pratique des acteurs »*[3]. L'article 131-1 établit un cadre juridique pour l'ensemble des collectivités territoriales.

L'émergence du droit des collectivités décentralisées françaises à coopérer avec des collectivités ou autorités territoriales d'Etats étrangers ne ressort pas seulement de l'évolution

[1] Article de la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 portant adaptation du régime administratif et financier de la Ville de Paris, *JO* du 30 décembre 1986, p. 15773 ; GOESEL–LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République*, Thèse, A. Pedone, 1995, p. 307 ; NDIAYE (P.), *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Université de Montpellier I, Thèse, 1994, p. 330-331.
[2] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *op. cit.*
[3] DOLEZ (B.), « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *R.F.D.A.* 1995, p. 937.

du droit interne ou de l'impulsion du Conseil de l'Europe. Des accords internationaux[1] signés par la France avec certains Etats européens ont fortement encouragé la reconnaissance et la malléabilité de ce droit.

Sous une approche chronologique, le bilan de l'unique capacité à entretenir des contacts avec des entités infraétatiques étrangères freine les intentions de coopération des collectivités françaises. Elles seront, dès lors, le produit d'une pratique généralisée. Les collectivités territoriales n'ont obtenu qu'une capacité extrêmement limitée d'action extérieure ne pouvant se rapprocher de l'esprit d'une action internationale.

Ainsi et conformément à l'évolution des textes législatifs, il apparaît que la loi de 1992 a fixé le cadre juridique général par la faculté pour toute collectivité territoriale et leurs groupements de conclure des conventions de coopération décentralisée avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

De ce cadre général découle les conditions de légalité et, en somme, de constitutionnalité de l'action extérieure des collectivités territoriales. Ces conditions reposent sur un champ de compétence défini par la loi nationale, le respect des engagements internationaux de la France et une transmission au représentant de l'Etat aux fins de légalité de la convention. A ces paramètres de légalité s'adjoint l'interdiction posée par la loi n° 95-115 du 4 février 1995[2] pour toute collectivité de conclure une convention avec un Etat étranger. Cette loi est le complément de la loi n° 92-125 de 1992[3]. Elle encadre l'exercice de la coopération décentralisée aux seules collectivités territoriales ou entités infraétatiques de même ressort. L'Etat étranger est entendu sous toutes ses formes. Il concerne de la même manière les micro-Etats existant dans les zones ultrapériphériques. Sont néanmoins acceptés les Etats fédérés.

Ces caractéristiques principales encadrent la légalité de la convention de coopération décentralisée : le principe de libre administration des collectivités territoriales (les limites de

[1] -Accord franco-italien concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signé à Rome le 26 novembre 1993 et publié par décret n° 96-8 du 2 janvier 1996 (*JO* du 6 janvier 1996, p. 227).
-Traité franco-espagnol relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signé à Bayonne le 10 mars 1995 et publié par décret n° 97-322 du 10 mars 1997 (*JO* du 11 avril 1997, p. 5507).
-Accord de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics locaux signé le 23 janvier 1996 et publié par décret n° 97-798 du 22 août 1997 (*JO* du 29 août 1997, p. 12717).
[2] Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973.
[3] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

leurs compétences), le contrôle de légalité, l'interdiction de conclure une convention avec un Etat étranger. Le Protocole additionnel à la convention-cadre européenne du 9 novembre 1995 confirme l'ensemble de ces données. Il prévoit le droit pour les collectivités territoriales de conclure une convention de coopération transfrontalière ou de coopération interterritoriale qui soit soumise au cadre de leurs domaines de compétences fixés par les règles et les statuts internes et le respect des engagements internationaux des Etats dont émanent les collectivités concernées[1].

La coopération décentralisée au sein de laquelle s'intègre la coopération transfrontalière centrée sur l'espace européen originaire fait l'objet d'une reconnaissance par le droit très progressive. L'examen du droit positif de ce mode général de coopération atteste de la recherche par le législateur d'une cohérence entre la règle de droit et le rapport de coopération.

B : Le droit positif

L'évolution de la construction du droit de la coopération décentralisée permet de relever deux étapes charnières. Il s'agit de la Convention-cadre européenne de 1980[2] et ses Protocoles additionnels de 1995 et de 1998 organisant les rapports entre les collectivités territoriales relevant d'Etats ayant ratifié la Convention-cadre[3] puis de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 de 1992 élaborant le cadre juridique général de l'ensemble des rapports de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales frontalières et non frontalières.

Ces deux étapes importantes de l'action extérieure des collectivités territoriales ne sont pas les uniques bases du droit pour une collectivité de conclure un accord avec une entité infraétatique étrangère. A ce dispositif juridique de référence s'ajoute l'article 72 restant la

[1] Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signé à Strasbourg le 9 novembre 1995 réitéré par le Protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Strasbourg, le 5 mai 1998 ; Loi n° 2007-298 du 5 mars 2007 autorisant l'approbation du Protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, *JO* du 7 mars 2007, p. 4322 ; Décret n° 2007-1183 du 2 août 2007 portant publication du Protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, *JO* du 7 août 2007, p. 13204.

[2] A laquelle s'ajoutent les accords intergouvernementaux franco-italien du 26 novembre 1993, de Bayonne du 10 mars 1995 et de Karlsruhe du 23 janvier 1996.

[3] LUCHAIRE (Y.), « La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, Actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006, IRDP-GERAP, L'Harmattan, 2007, p. 36-39.

base constitutionnelle de l'action extérieure d'une collectivité territoriale, même si elle n'est en rien mentionnée dans le texte constitutionnel[1].

En 1988, lorsque le professeur LUCHAIRE s'interrogeait sur les raisons de l'absence d'un *« texte global relatif aux relations extérieures des collectivités territoriales »*[2], il soutenait que la base constitutionnelle est la source de légalité de l'action extérieure et spécifiquement l'article 72 : *« A partir du moment où, au niveau juridique le plus élevé est reconnue cette capacité de libre administration, il s'ensuit que ce qui a trait à cette administration, peut être mené de la manière qu'il sied à l'organe délibérant de la collectivité concernée. (…) Cette absence de loi n'est pas un vide juridique comme il m'est arrivé de l'entendre. Le droit existe, c'est le Droit constitutionnel et il n'a pas besoin d'être traduit par une loi. »*[3] .

Dans ses fondements juridiques, la coopération décentralisée est traduite par l'article 72 de la Constitution et par l'article 131-1 de la loi de 1992 afin de répondre aux exigences de l'Etat unitaire. Il est alors permis d'en conclure que le dispositif juridique de la coopération décentralisée découle de ces deux sources, le texte constitutionnel et la loi. Le défaut de la loi renvoie directement à la base constitutionnelle d'origine.

Le droit de la coopération décentralisée ressort du Livre 1er sur les principes généraux de la décentralisation du CGCT, du Titre unique sur la libre administration des collectivités territoriales et du Chapitre V comportant les articles L. 1115-1 à L. 1115-7.

La modification pertinente quant à la désignation des entités infraétatiques avec lesquelles les collectivités territoriales françaises peuvent conclure des conventions de coopération décentralisée intervient à la suite de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements[4].

Dans sa nouvelle rédaction, l'article L. 1115-1 du CGCT précise : *« Les collectivités 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 (…) En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités*

[1] AUTEXIER (C.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *op. cit.*, p. 570.
[2] LUCHAIRE (Y.), « Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Colloque international des 15 et 16 décembre 1988, Economica, 1989, p. 213.
[3] *Id.*, p. 212-213.
[4] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.

territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ».

A la notion de *« collectivités territoriales étrangères et leurs groupements »* est substituée la notion d'*« autorités locales étrangères »*. La nouvelle rédaction préconisée par le Conseil d'Etat dans son rapport sur le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales de 2006[1] offre aux collectivités un élargissement des partenaires de coopération. Elle permet une adaptation du rapport de coopération à l'entité infraétatique étrangère pouvant se présenter face à une collectivité française.

Le Conseil d'Etat reconnaît, dès lors, l'inadaptation de la qualification des entités infraétatiques étrangères et son manque de correspondance avec l'ancienne formulation. Il admet, par *« la diversité des statuts des partenaires locaux étrangers »*[2], un accroissement des rapports de coopération et un ajustement cohérent puisque conforme aux organisations internes des Etats tiers des organes de la coopération décentralisée.

L'ouverture vers la prise en compte de la pluralité des organes infraétatiques de la coopération se complète encore d'une reconnaissance des domaines d'action à couvrir, conformément à la réalité locale dans laquelle se produisent les relations de coopération. Le droit commun de la coopération décentralisée progresse vers une adaptabilité du rapport de coopération aux organes et aux actions.

La loi THIOLLIERE du 2 février 2007[3] est source de progressivité sur ce point. Le législateur accroît le domaine d'intervention de la collectivité en réécrivant l'article L. 1115-1 du CGCT. Le cadre de conclusion de la convention de coopération décentralisée est beaucoup plus large. Il est étendu de manière générale aux actions de coopération et d'aide au développement et non plus restreint par la formulation antérieure *« dans la limite de leurs compétences »*. La convention de coopération décentralisée peut encore répondre à une situation d'urgence dans des situations à caractère humanitaire.

L'article 1115-1 dans sa dernière formulation constitue donc la référence principale et générale de l'identification des règles juridiques actuelles relatives à la coopération

[1]Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 2006, p. 56.
[2] *Ibid.*
[3] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *op. cit.*

décentralisée. Il se complète ensuite d'articles précisant le cadre de l'organisation et du fonctionnement des rapports de coopération.

Les différents points de droit exposés permettent de désigner le droit de la coopération décentralisée de façon globale puis des références précises à la coopération transfrontalière s'intégrant dans le domaine de la coopération décentralisée.

Le constat de l'exercice d'une coopération interétatique et déconcentrée amène à s'interroger sur l'existence d'une coopération régionale décentralisée. Les collectivités ultramarines contractent avec des autorités locales étrangères de leur environnement régional et sans condition de frontières dans la plupart des cas.

La reconnaissance par le droit de conclure des conventions de coopération décentralisée n'a pas été suivie d'une distinction d'ordre juridique entre la coopération décentralisée menée par une entité infraétatique de métropole et une autorité locale étrangère et celle menée par une collectivité d'outre-mer avec une autorité locale étrangère. Le lieu du rapport de coopération, c'est-à-dire l'espace ultrapériphérique de la France par rapport au point de départ de base que constitue l'espace originaire européen, n'emporte pas de conséquences sur une possible variation et adaptation du droit. Le droit de la coopération décentralisée intègre, au même titre que la coopération transfrontalière, le droit de la coopération régionale décentralisée sans adaptation aucune à l'organe, à l'action et au lieu de l'opération.

L'étude de l'action régionale décentralisée des DROM se poursuit par un examen du droit de la coopération régionale décentralisée. L'action décentralisée d'une collectivité d'outre-mer dans son environnement régional conduit à l'exercice d'une coopération dont il importe de déterminer les règles juridiques et de connaître son degré d'imbrication dans le domaine plus général de la coopération décentralisée.

II : La détermination de la règle de droit en matière de coopération régionale décentralisée

L'interrogation principale sur le droit de la coopération régionale décentralisée est de connaître la règle de droit applicable à ce mode de coopération. La démarche d'identification des règles juridiques débute par une analyse de la notion de coopération régionale décentralisée comparativement à celle de coopération décentralisée (A). La distinction entre ces deux modes de coopération n'a pas exclu l'identité de régime juridique. Pourtant, la question de l'adaptation de la règle de droit à ce mode de coopération ultrapériphérique se pose indéniablement (B).

A : La coopération régionale décentralisée

L'étude de l'environnement juridique de la coopération régionale décentralisée suppose, dans une approche rationnelle, que soit examiné ce que recouvre concrètement ce concept. En effet, c'est à partir de ces éléments de définition que se dégagent les règles juridiques de la coopération décentralisée effectuée par les DROM avec les entités infraétatiques étrangères.

Les caractéristiques de la coopération décentralisée des DROM ressortent du contexte régional de l'action. Intrinsèquement, il est fortement distinct de celui dans lequel agissent les collectivités métropolitaines. La particularité de la coopération décentralisée des DROM émane principalement de l'environnement régional dans lequel s'épanouit chaque entité. Généralement, il n'est constitué que de micro-Etats ou de territoires autonomes, exception faite de la Guyane disposant d'Etats limitrophes.

L'existence de ces micro-Etats ou territoires bouleverse la donne du cadre commun et normal de la coopération décentralisée. Ils n'ont souvent pas de répartition interne entre entités infraétatiques et encore moins de collectivités territoriales malgré les évolutions marquantes de décentralisation en ce qui concerne, notamment dans la zone océan Indien, certains Etats d'Afrique ou Madagascar. De plus, l'émergence d'entités infraétatiques ne présume pas la capacité d'une action extérieure.

Cette problématique générale conditionne la réflexion de base sur la coopération décentralisée des entités ultramarines. Elle pose le problème de l'identification d'un droit qui leur est propre en cette matière.

La pratique de la coopération décentralisée permet de se rendre compte que les entités infraétatiques sont parfois inexistantes, ce qui oblige à créer des relations de coopération avec les Etats ou leurs administrations. Une difficulté apparaît alors en raison du principe de l'exclusivité de la représentation de l'Etat dans les relations interétatiques et, en seconde hypothèse, un chevauchement inévitable entre les compétences des DROM et la compétence étatique prédominante.

Le professeur LAFORE expose ce phénomène lorsqu'il étudie l'action étrangère des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion s'agissant spécifiquement de l'article 9 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982[1] et de l'article 13 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984[2] organisant une consultation des conseils régionaux sur certains accords interétatiques. L'auteur précise : *« même si ces textes ne constituent pas le droit commun des collectivités territoriales, ils ont le mérite de tenter d'organiser une collaboration entre l'Etat et certaines collectivités décentralisées quand il apparaît, et c'est l'évidence pour ces régions, que les compétences dévolues par la décentralisation chevauchent forcément les compétences étatiques en matière de relations extérieures »*[3].

La problématique de l'identification du droit de la coopération décentralisée des DROM s'explique en fonction de la singularité du contexte régional. Elle ne fait, par ailleurs, qu'engendrer des confusions terminologiques sur l'action engagée. En effet, cette singularité amène à un croisement entre les compétences décentralisées des DROM et les compétences exclusives de l'Etat sur l'exercice de sa politique étrangère.

Le professeur LAFORE analyse la consultation des conseils régionaux comme l'accomplissement d'une action à l'étranger de ces outre-mers. La procédure de consultation des conseils régionaux, lors de l'élaboration des accords interétatiques, relève de la coopération régionale interétatique et non de la coopération régionale décentralisée. Le caractère minimal de l'association du conseil régional de l'entité ultramarine atténue l'idée de

[1] Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *JO* du 1er janvier 1983, p. 13.
[2] Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *JO* du 3 août 1984, p. 2559.
[3] LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *R.D.P.* 1988, p. 784.

l'exercice d'une compétence réelle lorsque l'on connaît la teneur des restrictions apportées. La consultation donne un pouvoir aux conseils régionaux qui n'implique aucunement la réalisation d'un droit s'intégrant dans le domaine de la coopération décentralisée.

Cette observation n'est pas dénuée d'intérêt au regard de la confusion qui existe toujours entre la fixation de règles relatives à la coopération décentralisée et la fixation d'autres règles comme nous l'avons vu précédemment avec la consultation simple ou encore, dans un cadre plus contemporain, en matière de coopération régionale déconcentrée.

La coopération interétatique et la coopération déconcentrée ne présentent pas les mêmes finalités que la coopération décentralisée. Une distinction s'opère entre les organes inclus dans le rapport de coopération, les règles de droit mises en œuvre, le but du rapport de coopération et, enfin, les moyens et outils matériels et financiers. L'octroi de compétences en matière de coopération régionale déconcentrée ne conforte aucunement le cadre juridique de la coopération régionale décentralisée, sauf peut-être à développer l'idée que les accords interétatiques constitueront des sources de réflexion aux futurs accords de coopération décentralisée.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] a accentué l'association des DROM au processus de conclusion des accords internationaux de coopération régionale. Mais, elle n'a pas contribué à renforcer le domaine d'action de ces collectivités territoriales au niveau de la coopération décentralisée. Ce dernier point permettrait pourtant d'accroître l'effectivité de l'intégration régionale et le développement autonome des territoires français et étrangers.

Le professeur GOHIN conteste, en ce sens, le défaut de renforcement des règles juridiques de la coopération régionale décentralisée en précisant : *« Ce n'est pas l'action internationale de l'Etat outre-mer qui était à revoir. Ce sont les conditions et les modalités de la coopération décentralisée qui l'étaient – et qui le sont encore – pour les adapter enfin aux exigences de l'outre-mer concerné »*[2].

L'auteur motive ces propos au regard du dispositif juridique actuel incomplet de la coopération décentralisée et particulièrement son inadaptation à la réalité des outre-mers et au

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] GOHIN (O.), « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *A.J.D.A.* 2001, p. 443.

traitement prioritaire dont il devait faire l'objet. Le professeur GOHIN propose ainsi une adaptation du droit de la coopération décentralisée par une approche individuelle des DROM[1].

Le point de vue de M. GOHIN rend parfaitement compte des lacunes du droit de la coopération décentralisée intéressant spécifiquement les DROM. En effet, la question de l'élaboration de la règle de droit est examinée sous l'angle global de l'établissement de relations de coopération entre des collectivités territoriales françaises et des autorités locales étrangères. Le traitement du problème juridique par la globalité entraîne une inadaptation et une dénaturation des règles juridiques ne pouvant être abordées qu'en terme de localisation géographique et d'autonomie.

Les approches notionnelles des relations de coopération traduisent, quelque peu, les ambiguïtés de l'établissement de dispositifs juridiques aux collectivités territoriales traité sous un angle général. Cette dimension ressort de la notion d'action extérieure des collectivités territoriales ou d'action à l'étranger des collectivités territoriales.

M. CHICOT perçoit l'action extérieure comme *« le terme générique qui pourra être décliné par la suite, en fonction de la situation ou le contexte dans lequel se place la collectivité locale. Elle englobe toutes les actions entreprises par la collectivité dans le cadre international, d'où la notion de relations internationales locales. L'action extérieure ou l'action internationale, compte tenu de leur caractère évasif, renvoie à de multiples domaines : les simples rapports d'amitié entre deux personnes publiques étrangères, la coopération internationale pour le développement économique, social, culturel, humain, la participation à la politique diplomatique de l'Etat »*[2].

L'auteur pose les bases de l'action extérieure des collectivités territoriales en la présentant en tant que terme générique. Il s'agit d'une notion désignant de manière globale

[1] *Ibid.* : *« Cela supposait notamment que la région d'outre-mer fût seule compétente pour organiser elle-même, dans le cadre de ses compétences décentralisées éventuellement élargies, ses relations extérieures dans son environnement régional, à la fois pour son propre compte et dans son propre intérêt. Il ne s'agirait donc plus d'une association à l'action internationale de l'Etat, même au profit des collectivités d'outre-mer, mais bien – de façon plus constructive – d'une prise en charge par chaque région d'outre-mer de son insertion dans son environnement, à son profit. (..). Bien entendu, une telle politique de coopération décentralisée conduite par et pour chaque région d'outre-mer devrait pouvoir se développer en direction des collectivités territoriales étrangères ou d'entités assimilées, qu'il s'agisse de territoires autonomes dépendant d'Etats membres de la Communauté européenne ou d'Etats étrangers ou encore d'Etats fédérés membres d'Etats étrangers, l'exercice de l'autonomie impliquant le contrôle de légalité du représentant de l'Etat dans la région ou – pourquoi pas ? – de l'un des ambassadeurs français dans la zone concernée, désigné par le ministre des Affaires étrangères à cet effet, chargé, l'un ou l'autre, de veiller notamment au respect des compétences de la région d'outre-mer et des engagements internationaux de la France ».*

[2] CHICOT (P-Y), *L'affirmation juridique de l'exercice de la compétence internationale locale, l'exemple de l'action extérieure des départements-régions d'Amérique*, Thèse, Université de Caen, 2002, p. 17.

l'action des collectivités territoriales vers des entités infraétatiques étrangères. Ensuite, il apporte la précision majeure d'une déclinaison de l'action selon un contexte local, soulignant la pluralité des domaines d'action concernés.

L'identification du contenu de la notion se complète de la définition exposée par le Guide de la coopération décentralisée indiquant que ces actions *« incluent non seulement la coopération décentralisée, mais également l'aide humanitaire et d'urgence, les actions de promotion économique et de rayonnement culturel, voire des placements d'emprunts…Elles ne reposent pas nécessairement sur des engagements conventionnels avec une autorité locale étrangère »*[1].

Ainsi, l'action extérieure des collectivités territoriales recouvre l'ensemble des actions mises à la portée des collectivités et tendant à l'établissement de liens de coopération avec des entités infraétatiques étrangères, formalisées ou non, par la voie conventionnelle. L'action extérieure représente, en ce sens et de manière générale, la compétence des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée ou transfrontalière ou, de même, leur capacité à se concerter avec des entités infraétatiques étrangères. L'approche notionnelle de l'action extérieure ou de l'action à l'étranger atteste de l'exercice de compétences internes décentralisées qui trouvent un épanouissement par l'entrecroisement produit avec des compétences plus ou moins similaires d'entités secondaires ne relevant pas de l'ordre juridique français.

A ce niveau, le défaut de précision de la distinction à effectuer entre les collectivités territoriales selon une approche en terme de contexte local ou régional ne porte pas préjudice à l'intelligibilité de la notion de coopération régionale décentralisée et particulièrement quant à la hauteur de son droit. L'action extérieure des collectivités territoriales englobe trois modes de coopération. Il est question de la coopération transfrontalière, de la coopération interrégionale et de la coopération décentralisée dont la présentation du contenu éclaire sur la problématique de la coopération décentralisée des outre-mers.

La Convention de Madrid définit, en 1980, la coopération transfrontalière comme *« toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes,*

[1] Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La documentation Française, 2ème édition, 2006, p. 9.

ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin »[1]. La notion de coopération transfrontalière est fortement empreinte de l'idée de frontière et de franchissement limitrophe sur le plan terrestre ou maritime. L'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982[2] reprend, d'ailleurs, la frontière comme référent presque tactile de la relation de coopération entre les collectivités d'Etats membres de la Communauté européenne. La coopération transfrontalière désigne concrètement les rapports de coopération conclus sous la forme d'une convention ou d'un arrangement entre les entités infraétatiques des Etats membres. En l'espèce, la frontière maritime est admise en considérant que tous les Etats membres n'ont pas de territoires contigus.

La coopération décentralisée transfrontalière se rapporte à toute action de coopération conduite sous la forme de conventions[3] entre des collectivités territoriales françaises et leurs groupements (en ce sens elle est décentralisée) avec des autorités territoriales étrangères et leurs groupements (en ce sens elle est transfrontalière) dont l'objectif est la réalisation d'œuvres communes d'intérêt général. La relation transfrontalière entre une collectivité française et une collectivité étrangère se déduit de leur frontière terrestre ou maritime[4] commune.

La coopération transfrontalière est imprégnée d'une dimension locale du rapport de coopération. Ainsi, elle constitue une déclinaison de la notion générale d'action extérieure des collectivités territoriales et spécifiquement de la notion de coopération décentralisée. Sur ce point, la coopération transfrontalière est perçue comme *« une forme particulière de coopération décentralisée »*[5]*. M. NANCHI conçoit la coopération transfrontalière comme une « application géographiquement limitée de la coopération décentralisée »*[6].

La coopération décentralisée détermine alors le modèle général des rapports de coopération entre des entités infraétatiques sans détermination de zone géographique

[1] Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, 21 mai 1980, publication du Conseil de l'Europe, n° 106, janvier 1983.
[2] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730.
[3] *« Par convention, il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités »*, Circulaire commune des Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[4] Précision apportée par la circulaire du 20 avril 2001, *Ibid.*
[5] Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée…, loc. cit.*
[6] NANCHI (A.), « Les relations transfrontalières », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin, Lyon 3, L'Harmattan, 2005, p. 113.

préalable. L'intention est ici de formuler une définition de la notion prise sous une acception globale aux fins de fixer un cadre juridique cohérent et couvrant l'ensemble des hypothèses de coopérations conventionnelles.

La formulation de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[1] fait apparaître cet objectif : *« les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements »*. Il n'est pas précisé de délimitation de l'espace de coopération. Ce point est confirmé par la circulaire du 20 avril 2001[2] définissant la coopération décentralisée par *« l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements), d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles »*.

La coopération décentralisée s'entend sous une dimension des intentions de coopération des collectivités territoriales moins régionale mais davantage internationale entraînant des répercussions sur le domaine de coopération à traiter. La coopération décentralisée est moins animée de la dynamique locale et régionale en terme d'espace. Elle concerne des actions de coopération dites *« à l'international »* regroupant, en ce sens, une intention de dépassement des frontières même de l'espace européen et de traitement de projets en commun sur des domaines amplement plus divers.

La coopération interrégionale se construit avec des relations de coopération *« entre deux ou plusieurs collectivités régionales qui ne sont pas contiguës »*[3]. Elle peut concerner tant des collectivités régionales d'un même Etat membre que le rapprochement d'entités régionales d'Etats membres[4].

Sous son acception générale, la coopération décentralisée ne comporte pas de limites territoriales. Tout rapport de coopération est admis dans la mesure où il s'intègre dans les restrictions de la loi, mais sans condition de critère géographique applicable aux entités

[1] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[2] Circulaire commune des Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[3] RUBIO (N.), *L'avenir des départements antillais*, Thèse, CERIC, Université d'Aix-Marseille III, La documentation française, 2000, p. 73.
[4] *Ibid.* ; Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée…*, *op. cit.*, p. 10.

infraétatiques partenaires. La coopération transfrontalière se présente comme la traduction d'un rapport de coopération encadré par un critère géographique.

Le mode de coopération régionale décentralisée est devenu une composante de la coopération décentralisée au même titre que la coopération transfrontalière. La coopération transfrontalière est aux rapports de coopération entre entités infraétatiques situés sur le territoire européen ce que la coopération régionale décentralisée est aux rapports de coopération situés dans les espaces ultrapériphériques de la France et, en conséquence, de l'Union européenne.

L'adjonction de l'adjectif « régionale » à la notion de coopération décentralisée déplace le cadre de la coopération au-delà des frontières métropolitaines et européennes proprement dîtes. Il permet de définir les actions des DROM avec les entités infraétatiques des Etats de leur environnement régional. Le caractère ultrapériphérique de la relation de coopération conditionne la qualification de « coopération régionale ». Ainsi, l'exercice d'une coopération régionale décentralisée peut se produire, par exemple, avec des entités territoriales du Brésil pour la Guyane, de l'île de Saint-Martin pour la Guadeloupe et d'Afrique du Sud pour l'île de la Réunion.

Parallèlement aux relations internationales entretenues par l'Etat français dans les zones d'outre-mer, les collectivités ultramarines développent leurs réseaux coopératifs. La circulaire du 10 mai 1985[1] emploie le terme d'*« initiatives »* menées par les collectivités territoriales d'outre-mer attestant de la capacité de ces dernières à intervenir auprès des collectivités étrangères. Telle prérogative est d'ailleurs offerte aux autres collectivités d'outre-mer comme la Nouvelle-Calédonie[2], par exemple. Il est important de préciser, par ailleurs, que la coopération régionale décentralisée peut s'effectuer aussi entre DROM, ceci concerne particulièrement les départements français d'Amérique, ou entre DROM et collectivités décentralisées françaises, par exemple l'île de la Réunion et Mayotte, situés dans la même zone géographique et en ultrapériphérie.

[1] Circulaire du Premier ministre n° 2063/SG du 10 mai 1985 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer, entrée en vigueur par une circulaire ministérielle du 12 mai 1987, *JO* du 16 mai 1987, p. 5391.

[2] Article 33 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197 : *« Le président du gouvernement dans les matières ressortissant à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, ou le président de l'assemblée de province dans les matières ressortissant à la compétence de la province, négocie et signe, dans le respect des engagements internationaux de la République, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics ».*

La coopération régionale décentralisée est fortement motivée par la politique régionale communautaire. Le dispositif se complète des prescriptions considérables en terme d'intégration régionale de la décision POSEIDOM[1] et des Conventions de Lomé et de Cotonou. Initiée originellement au profit des Etats ACP et des PTOM[2], la Communauté Economique Européenne (CEE) s'est conduite comme un véritable instigateur de l'intégration régionale.

Dès la première Convention de Lomé[3], signée le 28 février 1975 entre la CEE et les Etats ACP, la promotion de la coopération régionale était un objectif affiché. Il prendra réellement forme sous la Convention de Lomé III[4] signée le 8 décembre 1984. Devant l'insuffisance et l'inadaptation des compétences générales ou spécifiques applicables aux DOM directement ou par défaut, la Convention de Lomé III incorpore rapidement la coopération régionale des Etats et de leurs entités infraétatiques situés dans les zones ultrapériphériques. Le titre VII de la Convention est relatif à la coopération régionale exercée entre les Etats ACP et entre les Etats ACP et les Etats voisins. Ce titre VII, assimilable à une disposition générale, se complète d'une annexe VII portant une *« Déclaration commune sur la coopération entre les Etats ACP et les pays et territoires d'outre-mer et départements français d'outre-mer environnants »*. La coopération régionale impulsée par la CEE concerne aussi les DOM. En vertu de l'article 102 de la Convention, la coopération intéresse à la fois les Etats ACP mais aussi les Etats non ACP et les organismes régionaux dont font partie les Etats ACP.

Le caractère « régional » de la coopération découle de la volonté d'intégration de ces Etats dans leur environnement régional. La CEE intègre les DOM français dans une perspective de développement de la coopération Nord-Sud. Elle prévoit des mesures particulières à leur profit[5] compte tenu de leur situation géographique et de leur insularité. La dimension ultrapériphérique trouve ainsi toute son ampleur. Elle atteste que l'adjonction de l'adjectif « régional » à la notion de coopération désigne les acteurs et les zones de

[1] Déc. n° 89/687/CEE du Conseil du 22 décembre 1989 instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), *JOCE* L 399 du 31 décembre 1989, p. 39.
[2] Nous rappelons que les PTOM disposent d'un régime d'association à la Communauté et non d'intégration, cf. Quatrième partie du traité de Rome du 25 mars 1957 (articles 131 à 136 bis), Annexe IV au traité CEE, Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, Quatrième partie du TFUE.
[3] Convention ACP-CEE de Lomé, signée à Lomé le 28 février 1975, *JOCE* L 25 du 30 janvier 1976, p. 2.
[4] Troisième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 8 décembre 1984, *JOCE* L 86 du 31 mars 1986, p. 1.
[5] Exemple : Règlement (CEE) n° 245/71 du Conseil du 1er février 1971 prévoyant des mesures particulières en ce qui concerne les importations, dans les départements français d'outre-mer, de maïs originaires des Etats africains et malgaches associés ou des pays et territoires d'outre-mer, *JOCE* L 29 du 5 février 1971, p. 3.
L'annexe VII de la convention de Lomé III et l'annexe XXXII de la convention de Lomé IV précise qu'en cas d'accords commerciaux concernant les départements français d'outre-mer (DOM), de tels accords peuvent prévoir des mesures spécifiques en faveur des produits des DOM.

coopération. Le fait régional est moteur de développement de ces zones. L'article 106 de la Convention de Lomé III précise qu' *« une action est dite régionale lorsqu'elle contribue directement à la solution d'un problème de développement commun à plusieurs pays par des actions communes ou des actions nationales coordonnées »*.

La Convention de Lomé IV[1], signée le 15 décembre 1989, réitère en son titre XII, le cadre de la coopération régionale intra-ACP et entre Etats ACP et territoires ou départements d'outre-mer. L'article 162 de cette convention fixe les critères d'identification de l'action régionale[2]. La conception de la coopération régionale, originellement dégagée par la Convention de Lomé III puis Lomé IV, s'intègre pleinement dans l'optique nationale. Sur ce point, d'ailleurs, Victor SABLE précise que la Convention de Lomé III *« s'inspire de la même philosophie et tend, mutadis mutandis, au même but : promouvoir la mise en valeur et le développement dans tous les domaines de régions relevant de la souveraineté politique d'Etats différents mais liés cependant par des impératifs géographiques semblables »*[3].

L'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000[4], reprend sous une acception nouvelle[5] l'esprit de la Convention de Lomé IV. L'article 2 de l'Accord maintient le principe de la différenciation et de la régionalisation : les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Une importance particulière est accordée à la dimension régionale. Un traitement particulier est prévu pour les pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires. Cet accord élaboré pour une durée de vingt ans promeut, une nouvelle fois, l'intégration régionale suite à la prise en considération des difficultés de développement et d'expansion économique liées à l'insularité. L'accord instaure, par ailleurs, des stratégies de coopération

[1] Quatrième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 15 décembre 1989, *JOCE* L 229 du 17 août 1991, p. 3.
[2] En vertu de l'article 162, l'action régionale doit répondre au moins à l'un de ces critères : a) l'action, par sa nature ou ses caractéristiques physiques, impose un dépassement des frontières d'un Etat ACP et ne peut ni être réalisée par un seul Etat ni être scindée en actions nationales réalisables par chaque Etat pour son propre compte ; b) la formule régionale permet de réaliser des économies d'échelle importantes, comparativement aux actions nationales ; c) l'action est l'expression régionale, interrégionale ou intra-ACP d'une stratégie sectorielle ou globale ; d) les coûts et les avantages qui résultent de l'action sont inégalement répartis entre les Etats bénéficiaires.
[3] SABLE (V.), *La politique de coopération régionale entre les DOM-TOM et les Etats ACP*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1987, p. 51.
[4] Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOCE* L 317 du 15 décembre 2000, p. 3, (2000/483/CE) ; Décision 2005/599/CE du Conseil du 21 juin 2005 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et de la Communauté européenne et de ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOCE* L 209 du 11 août 2005, p. 26 ; Décision n° 1/2006 du Conseil des ministres ACP-CE du 2 juin 2006, précisant le cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 et modifiant l'accord de partenariat ACP-CE révisé, *JOCE* L 247 du 9 juin 2006, p. 22, (2006/608/CE).
[5] FEUER (G.), « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP, l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *R.G.D.I.P.* 2002, p. 269-293.

scindées en deux branches interdépendantes et complémentaires, les stratégies de développement[1] et la coopération économique et sociale[2].

En somme, la coopération régionale décentralisée résulte, de manière générale, des relations entretenues par les DROM en tant que collectivités territoriales françaises ou en tant que RUP avec des entités infraétatiques des Etats de leur environnement régional (Etats développés, PTOM, ACP, PMA (Pays les moins avancés), etc.). La coopération est régionale dans la mesure où elle ne trouve son existence et son effectivité que dans les zones ultrapériphériques dans lesquelles se situent les DROM. Elle est décentralisée puisqu'elle ne s'effectue qu'entre collectivités infraétatiques.

En définitive, ne relèvent pas de la coopération régionale décentralisée les relations de coopération tissées par les collectivités métropolitaines dans la mesure où le critère géographique et le caractère insulaire font défaut. La coopération régionale décentralisée s'opère entre DROM, entre un DROM et une entité infraétatique d'un Etat étranger environnant.

L'évolution de la coopération décentralisée fournit le schéma d'une notion construite selon un découpage par zone géographique d'expression des compétences des collectivités territoriales. Soulignons, d'ailleurs, que le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, M. PERROT, avait clairement perçu en 1992 la fonction générale de la coopération décentralisée et sa déclinaison selon un critère géographique. Il précisait que la coopération décentralisée représente *« toutes les formes de l'action extérieure des collectivités locales et non plus seulement celles qui ont trait au développement des collectivités des pays du Sud : coopération transfrontalière, coopération inter-régionale, coopération avec les collectivités des pays de l'est, des pays du nord, coopération extérieure de nos départements et territoires d'outre-mer »*[3].

La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie obtiennent respectivement, en 1996[4] et en 1999[5], une compétence en matière de coopération décentralisée. Les présidents du gouvernement de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie ainsi que le président de

[1] Troisième partie, Titre 1er, art. 19 à 33.
[2] Troisième partie, Titre II, art. 34 à 54.
[3] PERROT (H.), *Les nouvelles étapes de la coopération décentralisée*, rapport annuel d'activité 1991-1992 du Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, ministère des Affaires étrangères, rapport multigr., août-novembre 1992, p. 24.
[4] Article 41 alinéa 2 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie- Française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695.
[5] Article 33 alinéa 1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *op. cit.*

l'assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie se voient attribuer un pouvoir de négociation et de signature des conventions de coopération décentralisée dans les matières relevant de la compétence territoriale de la Polynésie Française et de la compétence de la Nouvelle-Calédonie ou de la province de la Nouvelle-Calédonie avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics.

Ces dispositions législatives interviennent en complément et dans la continuité de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 de 1992. Elles offrent une prérogative certaine au président du gouvernement de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie et au président de l'assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie, particulièrement une compétence générale de principe en matière de coopération décentralisée. La loi n° 2004-192 du 27 février 2004[1] inscrit, dans le cadre des compétences particulières de la Polynésie française, la possibilité pour le président de la Polynésie française de négocier et signer dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée.

Les communes, les départements et les régions des DROM sont soumis au régime de droit commun de la coopération décentralisée. Toutes règles supplémentaires se réfèrent aux autres modes de coopération régionale.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007[2] a organisé le cadre juridique de la coopération décentralisée des nouvelles COM de Mayotte[3], de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La collectivité de Mayotte peut, comme dans les conditions de droit commun, conclure des conventions de coopération ou d'aide au développement[4]. La collectivité de Saint-Barthélemy obtient un dispositif assimilable à celui de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie au profit du président du conseil territorial dans la négociation et la signature de conventions avec des collectivités territoriales françaises et étrangères, leurs groupements ou leurs établissements publics[5]. La collectivité de Saint-Martin bénéficie de la possibilité de conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des

[1] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183, Art. 17.
[2] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.
[3] Evolution statutaire vers la départementalisation : Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, *JO* du 21 janvier 2009, p. 1313.
[4] Art. LO 6161-17 du CGCT.
[5] Art. LO 6252-18 du CGCT.

actions de coopération ou d'aide au développement[1]. Le président du conseil territorial peut, ensuite, tout comme la collectivité de Saint-Barthélemy, négocier et signer des conventions de coopération décentralisée[2]. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est soumise aux mêmes modalités que Mayotte dans la conclusion de conventions avec des autorités locales étrangères pour des actions de coopération ou d'aide au développement[3].

Au regard de ces développements, il apparaît que la coopération régionale décentralisée est un mode de coopération s'intégrant dans le cadre plus global de la coopération décentralisée. Ce rattachement direct suppose l'application à la coopération régionale décentralisée du dispositif juridique de droit commun de la coopération décentralisée. La spécificité du rapport de coopération par son caractère ultrapériphérique n'a pas engendré l'élaboration de règles de droit pouvant répondre au contexte régional de coopération. A contrario, la coopération transfrontalière, également intégrée à la coopération décentralisée, dispose de règles juridiques particulières. Le défaut d'adaptation de la règle de droit à l'entité, à l'action et au lieu de coopération se révèle être une problématique constante.

B : La problématique de l'adaptation de la règle de droit

L'adaptation du droit de la coopération décentralisée au contexte régional s'analyse comme l'unique moyen d'intelligibilité et d'effectivité de la règle de droit applicable.

La coopération régionale est construite en continuité de la coopération transfrontalière désignant littéralement la coopération qui mène au-delà des frontières. Dès lors, s'établit une échelle graduelle. La coopération décentralisée englobe les relations de coopération entre les entités infraétatiques sans condition de critère géographique. Vient, ensuite, une coopération transfrontalière relativement bornée aux frontières communes terrestres ou maritimes, suivie d'une coopération interrégionale et, enfin, une coopération régionale décentralisée au caractère ultrapériphérique. La coopération régionale décentralisée dépasse le niveau transfrontalier pour désigner un mode de coopération dans les espaces ultrapériphériques de la France et de l'Union européenne.

[1] Art. LO 6351-16 du CGCT.
[2] Art. LO 6352-18 du CGCT.
[3] Art. LO 6461-16 du CGCT.

De ces éléments de compréhension de la notion de coopération régionale décentralisée sous l'analyse de l'angle de la coopération décentralisée et de l'identification de la règle de droit applicable se dégage un constat paradoxal.

La coopération régionale est intrinsèquement distincte sur un bon nombre d'aspects de la pure coopération décentralisée. Elle en est une composante. Pour autant, cette singularité de la coopération régionale décentralisée ne présente pas d'impact sur l'élaboration de la règle de droit. Elle reste encadrée par le régime de droit commun de la coopération décentralisée. En fait, un droit identique s'applique à deux modes de coopération. Dès lors, émergent les explications concernant les lacunes du cadre juridique général applicable à un mode de coopération. Il doit s'appréhender a fortiori en fonction de sa particularité et par une adaptation de la règle de droit à l'organe et au contexte régional.

A son origine, l'article 65 de la loi n° 82-213 de 1982[1] était déjà inadapté aux opérations de coopération ouvertes aux outre-mers départementalisés au regard de la réalité de leur environnement régional. La technique de concentration vers le pouvoir central de l'exercice des rapports de coopération a alors expliqué la consultation des conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion sur certains projets interétatiques.

L'inadaptation de l'article 65 aux DOM a ainsi été quelque peu comblée par une adaptation de la technique d'encadrement afin de leur faire disposer de règles de droit correspondant à leurs offres de coopération. Cependant, les articles 9 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982[2] et 13 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984[3] ne relèvent nullement de l'exercice d'opérations de coopération décentralisée. Ils constituent les premières références textuelles de la coopération régionale déconcentrée.

De plus, la coopération transfrontalière est d'application difficile dans la zone Caraïbe et la zone océan Indien. Son exercice véritable, tel qu'il se conçoit d'après les textes, recouvre davantage l'espace européen originaire et moins l'espace ultrapériphérique de l'Union européenne.

[1] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730.
[2] Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *op. cit.*
[3] Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *op. cit.*

Le recours à la circulaire s'est donc présenté comme l'instrument d'adaptation du droit commun de la coopération décentralisée aux actions à l'étranger des DOM. Le recours à ce procédé, qui pourtant n'attribue pas à l'instrument un caractère réglementaire[1], a permis tout de même un ajustement de la règle de droit.

Les circulaires de 1983[2], 1985 et 1987[3] ont ainsi fait partie intégrante de la législation relative à l'action extérieure des collectivités territoriales. Les circulaires constituent les seules approches personnalisées de la coopération des DOM. En vertu de la Constitution, ces derniers sont contraints de rester intégrés au sein d'un régime général.

La circulaire du 12 mai 1987 a renforcé l'agencement de la coopération décentralisée aux contraintes des DOM. Elle a prévu la possibilité pour les collectivités territoriales d'outre-mer d'entretenir des contacts avec des collectivités territoriales étrangères. L'intérêt de cette précision est de déterminer par une voie particulière la compétence à coopérer des DOM. La doctrine admet, d'ailleurs, l'intégration de ces différentes circulaires dans le corpus juridique de la coopération décentralisée[4]. Une solution devait être trouvée pour répondre spécifiquement aux capacités des DOM à coopérer avec des entités infraétatiques étrangères. Le recours à la circulaire permit de répondre à cette inadaptation du droit et de se trouver en conformité avec la pratique d'une coopération décentralisée dans les environnements ultrapériphériques.

Au niveau du droit positif, le constat de l'inexistence de règles de coopération décentralisée propres aux DOM et spécifiques à la réalité de leur contexte régional fait toujours abusivement défaut. Cette absence se justifie clairement avec le statut interne des DOM soumis à un principe d'assimilation adaptée. L'absence se justifie encore par l'effet de

[1] CE 29 janvier 1954, *Institut Notre-Dame du Kreisker, Lebon* p. 64 : distinction circulaire interprétative et circulaire réglementaire ; CE Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvignères, A.J.D.A.* 2002, p. 487 : circulaire à caractère impératif et circulaire sans caractère impératif.

[2] Circulaire n° 1789/SG du 26 mai 1983 publiée au Bulletin officiel des services du Premier ministre du 30 juin 1983, p. 29.

[3] Circulaire n° 2063/SG du 10 mai 1985 relative aux relations internationales de la France et à l'action extérieure des régions et départements d'outre-mer, entrée en vigueur par une circulaire ministérielle du 12 mai 1987, *JO* du 16 mai 1987, p. 5391.

[4] -NEMERY (J-C), « Rapports introductifs », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, op. cit*, p. 39 : *« Face à un développement, que certains ont jugé trop anarchique des actions extérieures des régions, l'Etat français a renoué avec la pratique (qu'on a pu qualifier par le passé de contestable) d'une législation par circulaire ».*

- DELAHAYE (Y.), « Une nouvelle forme de coopération : la coopération décentralisée », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, op. cit*, p. 46 : *« Ces textes constituent un véritable corps de doctrine sur l'action extérieure des collectivités territoriales et donc sur la coopération décentralisée qui en est le volet principal. Leur objet est de replacer des actions libres et spontanées dans le cadre d'une vision d'ensemble des relations extérieures de la France. Corps de doctrine qui ne comporte qu'un petit nombre de principes et de règles, mais qui implique la mise en œuvre de pratiques nouvelles et originales dans la vie politique française ».*

l'article 131-1 de la loi n° 92-125 de 1992[1] fixant le régime général de droit commun auquel sont assujettis les DOM.

La nouvelle formulation de l'article L. 1115-1 du CGCT[2] étend les domaines pouvant être couverts par une convention de coopération décentralisée. Elle adapte également l'entité étrangère partenaire de coopération. Les « actions de coopération », « d'aide au développement », les « actions à caractère humanitaire » représentent le panel d'actions de toute collectivité territoriale, qu'elle soit métropolitaine ou d'outre-mer.

L'accroissement des domaines d'actions est favorable à un exercice correct de la coopération régionale décentralisée. En effet, ils exposent les différents niveaux d'intervention d'une collectivité puis une adaptation de la convention à la situation couverte par l'action de coopération. Il est donc ainsi organisé en droit des perspectives de coopération de type Nord/Nord, Nord/Sud.

Par ailleurs, les dispositions en matière de coopération décentralisée issues des lois organiques relatives à la Polynésie française[3], à la Nouvelle-Calédonie[4] et aux nouvelles COM[5] sont intéressantes s'agissant de la réflexion sur l'adaptation de la règle de droit.

Les lois organiques prévoient expressément le cadre juridique de la coopération décentralisée de ces entités infraétatiques. Un rapprochement au régime juridique général est ainsi effectué pour Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les trois collectivités acquièrent un dispositif juridique adapté à leurs actions de coopération, d'aide au développement ou de caractère humanitaire avec des autorités locales étrangères. Très proche de l'article L.1115-1 du CGCT, il s'en distingue sur le plan de l'unique organe compétent en la matière. Pour Mayotte, la convention est conclue suite à une délibération du conseil général. Pour Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, une délibération du conseil territorial est prévue.

[1] Loi d'orientation n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[2] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.
[3]Article 41 alinéa 2 de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie- Française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695.
[4] Article 33 alinéa 1 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4200.
[5] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.

La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les COM de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont un dispositif juridique plus étendu. D'abord, il concerne les relations de coopération tant avec des collectivités françaises que des collectivités étrangères, leurs groupements ou leurs établissements publics. Ensuite, une compétence de négociation et de signature est attribuée à la tête de l'autorité locale la plus importante dans les matières relevant de la compétence de la collectivité territoriale.

Mayotte est uniquement soumise aux règles de droit commun de la coopération décentralisée. Le législateur lui a déjà octroyé la faculté d'association au processus de conclusion d'un engagement international relevant des domaines de compétence de l'Etat ou de la collectivité. Elle est donc pourvue de prérogatives en matière de coopération régionale déconcentrée.

Saint-Barthélemy a un domaine d'action plus large dans le cadre de la coopération décentralisée. La collectivité acquiert cet unique dispositif juridique de négociation et de signature des conventions dans les matières relevant de sa compétence. En complément, la loi organique prévoit les deux outils institutionnels de coopération pour la concrétisation des actions. Ce dispositif est justifié au regard de la seule association à la conclusion des engagements internationaux de son environnement régional relevant des domaines de compétences de l'Etat. La loi organique du 21 février 2007[1] ne prévoit pas l'association au processus de conclusion des accords internationaux issus de son domaine de compétence. Elle peut conclure aussi des arrangements administratifs dans les domaines de compétence de la collectivité.

La collectivité d'outre-mer de Saint-Martin dispose d'un champ d'intervention très avancé dans le cadre de la coopération régionale. La loi lui a octroyé la faculté d'association aux engagements internationaux de son environnement régional dans les mêmes conditions que les DROM. Elle obtient, en ce sens, un dispositif juridique en matière de coopération régionale déconcentrée. Ses attributions en matière de coopération décentralisée sont importantes. Elle cumule le régime de droit commun et l'extension de compétence à l'autorité délibérante la plus importante couvrant le domaine de compétence de la collectivité. Elle dispose encore de la faculté de conclure des arrangements administratifs.

[1] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *op. cit.*

Saint-Pierre-et-Miquelon obtient le dispositif de droit de la coopération régionale déconcentrée. La faculté d'association à la conclusion des accords internationaux de compétence mixte ne lui a pas été attribuée. La collectivité est soumise au régime de droit commun de la coopération décentralisée.

De manière générale, les collectivités territoriales d'outre-mer sont rattachées au régime de droit commun pour leurs prérogatives en matière de coopération décentralisée. L'adaptation de la règle de droit pour le cas de la coopération régionale décentralisée est rendue difficile par le niveau d'intégration de la collectivité territoriale dans la République et la réticence du législateur à étendre ce type de conclusion de convention fortement empreinte d'extranéité. La problématique de l'adaptation de la règle de droit repose alors sur la difficulté de concilier une décentralisation renforcée, confortée par la révision constitutionnelle de 2003[1], et les limites constitutionnelles et intentionnelles de l'Etat dans l'expansion internationale des collectivités territoriales.

Cependant, l'évolution du droit de la coopération décentralisée ne semble pas s'exclure de cette logique de localisation de la compétence. Cette épreuve de localisation géographique de la compétence est porteuse d'intelligibilité du droit de la coopération décentralisée et d'effectivité des rapports de coopération. Les dispositions issues de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 prouvent que le législateur peut doter, de plus en plus, une collectivité particulière d'un régime spécifique.

Cette décentralisation renforcée explique de même le dispositif juridique d'association d'une entité infraétatique ultramarine à la conclusion d'un accord international de coopération régionale déconcentrée. Elle laisse alors entrevoir une légère brèche dans la rigidité de l'action à l'étranger d'une collectivité territoriale menée de sa propre initiative et avec ses moyens.

L'évolution du droit et de la pratique ne semble pas, a priori, exclure une possible adaptation des compétences ou, tout au moins, un détachement nécessaire du régime juridique de la coopération régionale décentralisée de celui de la coopération décentralisée.

[1] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* 28 mars 2003, p. 5568.

La règle de droit relative à la coopération décentralisée est encore à l'état de construction. Le droit de la coopération décentralisée doit s'analyser sous l'angle de la différenciation en vertu des modes de coopération existants. Il en est, dores et déjà, ainsi pour la coopération transfrontalière. Elle dispose de ses propres règles puisque le lieu d'expression de l'action de coopération est pris en considération. Le lieu a, en ce sens, permis de distinguer le rapport dans sa nature et donc dans son droit. La règle de droit en matière de coopération régionale décentralisée est à différencier de celle de coopération décentralisée. Une approche locale s'avère nécessaire.

L'identité de régime juridique ne résolut pas la problématique de l'adaptation de la règle de droit. Elle est encore plus apparente lorsqu'il est question de l'examen des outils institutionnels de la coopération régionale décentralisée. Le bilan de l'inadéquation de la règle de droit au mode de coopération emporte des conséquences dans la pratique, tant sur l'utilisation des règles juridiques que sur les outils juridiques ainsi mis en place.

SECTION 2 : Les structures institutionnelles de la coopération régionale décentralisée

La pérennité des actions de coopération impose que soient formulées des règles de droit propres à les asseoir, notamment, par l'instauration de structures d'appui à la coopération régionale décentralisée.

Le professeur LEJEUNE définit, en matière de coopération transfrontalière, les structures et organismes de coopération de la manière suivante : *« Pareilles structures, revêtues ou non de la personnalité juridique, peuvent simplement servir de support à la concertation et à la coordination ; elles peuvent aussi avoir pour objet « d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents » »*[1]. Si les intentions visant à la création d'outils institutionnels apparaissent clairement fondées sur le principe, la pratique se révèle différente. Ce constat s'impose pour la coopération transfrontalière. L'insuffisance se fait comprendre rapidement pour la coopération régionale décentralisée.

[1] LEJEUNE (Y.), « La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales », in LEJEUNE (Y.), Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etat distincts, les expériences franco-belge et franco-espagnole, Actes de la journée d'étude du 22 septembre 2003, Bruylant, 2005, p. 95.

Ainsi, l'étude des structures institutionnelles impose, d'abord, de relever les structures adaptables ou qui pourraient être rendues adaptables à l'exercice de la coopération régionale décentralisée (I) et de désigner, ensuite, celles qui lui sont incompatibles (II).

I : Les structures de coopération adaptables

Les instruments institutionnels susceptibles de répondre à la problématique de la coopération outre-mer sont la société d'économie mixte locale (A), l'accès aux organismes publics de droit étranger et la participation au capital d'une personne morale de droit étranger (B) et le groupement européen de coopération territoriale (C). Ces mécanismes institutionnels apparaissent, après examen, adaptables. Ils sont donc ouverts au mode de coopération régionale décentralisée.

A : La société d'économie mixte locale (SEML)

L'identification d'une structure susceptible de fournir un cadre cohérent et approprié aux rapports de coopération régionale décentralisée ne se fonde pas sur le dispositif d'intégration des collectivités territoriales françaises dans des structures au sein desquelles des partenaires étrangers s'associeront. Elle repose spécifiquement sur la prévision, en amont, de l'insertion des collectivités territoriales étrangères dans une structure particulière prévue à cet effet. Une distinction s'opère alors entre la structure répondant uniquement aux attentes de la collectivité territoriale française et celle visant l'adaptabilité institutionnelle de la collectivité étrangère. Le groupement d'intérêt public (GIP), par exemple, intégrait les collectivités étrangères dans une logique d'ajustement de la structure à la collectivité. L'exemple de la SEML procède à un raisonnement inverse. Elle tend à davantage d'accommodement en s'intéressant principalement à l'intégration de la collectivité territoriale étrangère.

Ce constat résulte d'une lecture littérale des articles 132 et 133 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[1] . L'article 133 présente le GIP sous l'angle de la gestion des rapports de coopération puis de la participation des collectivités locales appartenant à des Etats membres. L'article 132 organisant les conditions de constitution d'une SEM pour la concrétisation des

[1] Loi d'orientation n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

rapports de coopération, pointe directement l'intégration des collectivités territoriales étrangères à ce dispositif.

C'est donc sur une différenciation sur l'inclusion des partenaires étrangers que joue le caractère adapté de la structure et sur les conditions de constitution et de gestion des rapports de coopération. Ainsi, la particularité de la SEML et l'évolution législative dont elle a fait l'objet, semble confirmer l'idée qu'elle constitue une structure de coopération adaptable et conforme à la réalité des relations de coopération régionale décentralisée.

L'article L. 1521-1 du CGCT fournit les éléments de présentation de la SEML. Il dispose que *« les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général »*. Cette disposition issue de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEML[1] intervient à la suite de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions[2]. Dans son principe, la SEML est une réponse ou une solution institutionnelle à l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine économique.

Ce dispositif général de constitution d'une société anonyme par les collectivités territoriales pour répondre au contexte économique impose un rapprochement inéluctable entre les personnes publiques et les personnes privées dans la poursuite d'une activité d'intérêt général. Le législateur de 1992 a alors convenu d'une possible adaptation de celui-ci à la coopération décentralisée.

L'article 132 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 soumettait initialement la constitution de la SEML et l'insertion de collectivités territoriales étrangères dans les objectifs de coopération décentralisée à quatre conditions : la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, l'exploitation d'un service public d'intérêt commun, des conditions de réciprocité dans les accords préalables au profit des collectivités françaises et, enfin, une

[1] Article 1 alinéa 1 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, *JO* du 8 juillet 1983, p. 2099.
[2] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730.

participation des collectivités territoriales étrangères au capital et aux organes délibérants ne pouvant atteindre 50 %.

L'accès des collectivités territoriales étrangères dans les SEML faisait l'objet d'un encadrement important. Il ne surprenait pas au regard de l'encadrement étatique des actions des collectivités françaises vers l'étranger. Le retour des actions de coopération vers le territoire français laissait le législateur dans sa prudence habituelle[1].

La condition de l'accord interétatique préalable a été soulignée par la doctrine comme rappelant l'exigence de la part de l'Etat français de la subordination de l'application de la Convention de Madrid à la conclusion d'accords interétatiques[2]. Cette condition d'application fut relevée par une lettre du 24 janvier 1994. L'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a imposé une autorisation préalable du Gouvernement pour l'exercice de relations de coopération transfrontalière. L'annulation de l'exigence d'un accord interétatique préalable pour l'application de la Convention de Madrid et l'abrogation de l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 sur l'autorisation préalable du Gouvernement soulèvent des interrogations. Elles s'appuient, notamment, sur une nouvelle condition d'applicabilité de l'article 132 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[3] concernant l'intégration des collectivités territoriales étrangères dans les SEML sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés. D'autant plus, que s'ajoute l'annulation de la réserve de la France en 1994 pour une incompatibilité avec le dispositif de 1992. En effet, la coopération transfrontalière ne peut être soumise à une autorisation préalable alors que le cadre juridique général de la coopération décentralisée ne l'exige plus dans sa formulation de 1992.

Avant l'intervention de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains[4], l'intégration des collectivités territoriales étrangères et la gestion des rapports de coopération sous la forme de la SEM apparaissait rigide, décourageant les collectivités territoriales d'y recourir. Le professeur DOLEZ dresse le bilan négatif de la SEM sous son approche de 1992, particulièrement sur la participation des collectivités territoriales étrangères au capital : *« En pratique, cette disposition condamne la société d'économie mixte*

[1] DOLEZ (B.), *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse, Université de Lille 2, 1993, p. 346.
[2] *Ibid.* ; NDIAYE (P.), *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Université de Montpellier I, Thèse, 1994, p. 436.
[3] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[4] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19777.

comme un instrument de la coopération décentralisée, dans la mesure où on voit mal une collectivité étrangère accepter d'adhérer à une personne juridique de droit français, soumise à un contrôle très strict de l'Etat, tout en sachant qu'elle en abandonne la direction à son partenaire français. Comment une collectivité étrangère pourrait-elle prendre un tel risque dans un domaine aussi important que la gestion d'un de ses services publics ?»[1].

L'article 2 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 modifie les conditions d'intégration des collectivités territoriales étrangères au sein des SEML. Le législateur concentre, tout d'abord, l'option de la SEM aux rapports de coopération entre les collectivité territoriales des Etats limitrophes et donc immédiatement voisins. Il fixe, ainsi, une nouvelle condition d'application du dispositif aux rapports transfrontaliers[2], même si le terme *« limitrophe »* reste assez vague. Une condition de proximité géographique est attendue. Elle rejoint, en ce sens, l'objet social de la SEM fixé par la loi de 1992 relatif aux services publics d'intérêt commun.

Ceci peut d'ailleurs expliquer la seconde modification apportée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. Elle accroît le domaine d'intervention de la SEM aux finalités exposées dans la loi du 7 juillet 1983[3] et codifiées à l'article L. 1522-1 du CGCT. La loi n° 92-125 du 6 février 1992, en son article 132, ne désignait que les collectivités territoriales étrangères dans leur ensemble et un objet de la SEM unique de service public d'intérêt commun[4]. L'article 2 la loi n° 2000-1208 de 2000 élargit l'objet social au régime général des SEM fixé par la loi n° 83-597 de 1983. Mais, elle localise les collectivités territoriales étrangères concernées en précisant qu'elles émanent forcément d'Etats limitrophes.

Par ailleurs, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 ôte la condition de réciprocité prévue par l'accord préalable au profit des collectivités territoriales françaises. Elle modifie les conditions de participation des collectivités étrangères au capital d'une SEM[5].

---

[1] DOLEZ (B.), « Le régime juridique de la coopération décentralisée… », *op. cit.*, p. 942.
[2] NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, Actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006, IRDP-GERAP, L'Harmattan, 2007, p. 217.
[3] Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, *JO* du 8 juillet 1983, p. 2099.
[4] NDIAYE (P.), *Les collectivités territoriales et l'ordre international…, loc. cit.* : *« L'existence d'un tel service public est admissible lorsqu'il s'agit de collectivités territoriales frontalières »*.
[5] *« La participation des collectivités territoriales étrangères n'est plus comprise dans la fraction minoritaire du capital de la SEML (représentant entre 20 % et 49 % du capital) mais dans la part revenant aux collectivités locales et à leurs groupements (représentant entre 51 % et 80 % du capital). En effet, elles peuvent dorénavant détenir jusqu'à la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales, soit au maximum 40 % du montant total du capital de la société »* : Circulaire commune Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Enfin, le dispositif d'intégration des collectivités étrangères dans les SEML en vue de la gestion et de la concrétisation des rapports de coopération sera abouti par la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002[1] tendant à la modernisation du statut des SEML. Une distinction est opérée à l'article 11 de la loi entre les collectivités territoriales étrangères des Etats membres de l'Union européenne et les collectivités territoriales des Etats non membres de l'Union européenne. La loi revoit la condition de l'accord interétatique préalable pour la participation des collectivités étrangères au capital des SEML. Elle maintient l'exigence uniquement pour les collectivités ne relevant pas d'Etats membres de l'Union européenne.

Selon une interprétation du dispositif juridique d'intégration des collectivités étrangères dans le capital des SEML, il est permis de déduire que la société est une structure de coopération accessible expressément à des collectivités territoriales ressortant d'Etats non membres de l'Union. Ainsi, la SEM constitue une structure économique d'appui aux rapports de coopération décentralisée sous sa formulation générale. Elle est ouverte à l'ensemble des collectivités étrangères sans condition de localisation géographique et particulièrement de situation dans le territoire européen originaire.

La désignation de collectivités territoriales des Etats non membres de l'Union européenne appelle directement des rapports de coopération intéressant l'ensemble des collectivités territoriales et non pas restreints au mode de coopération transfrontalière. En ce sens, la SEML répond à la dynamique spécifique des relations de coopération régionale décentralisée caractérisée par des relations avec des entités locales ne relevant pas du territoire européen mais des espaces régionaux ultrapériphériques.

Une deuxième indication permet d'estimer que la SEML constitue une structure d'appui aux rapports de coopération. La base juridique de cette structure ne se situe pas dans le Livre 1er du CGCT sur les principes généraux de la décentralisation et son Chapitre V relatif à la coopération décentralisée. Elle ressort du Livre V sur les dispositions économiques et outre, le cas des SEM, du développement économique.

La non inclusion des dispositions juridiques relatives aux SEML dans le cadre du régime juridique général sur la coopération décentralisée prévu par le CGCT, démontre la malléabilité de la structure et son adaptation aux divers rapports pouvant exister. Cette

[1] Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, *JO* du 3 janvier 2002, p. 121.

structure hors cadre est la seule à répondre à la spécificité de la coopération régionale décentralisée.

L'accommodement de la SEML est précisément confirmé par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer[1]. Aux articles L. 3441-7 et L. 4433-4-8 du CGCT, la loi prévoit au profit des conseils généraux et des conseils régionaux des départements d'outre-mer de *« recourir aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés d'économie mixte régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de coopération régionale »*. Ces dispositions attestent de l'adaptabilité de la structure à un mode de coopération et, particulièrement, celui de la coopération régionale décliné ensuite en coopération régionale déconcentrée ou décentralisée.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains[2] ouvre la voie à l'intégration des collectivités territoriales des Etats non membres de l'Union européenne au capital des SEML. La loi d'orientation pour l'outre-mer établit la possibilité pour les conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion d'opter pour cette structure dans la mise en œuvre de leur collaboration régionale.

La loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer[3] adopte le cadre de la SEML comme structure de soutien à l'exercice de la coopération régionale déconcentrée. Elle prévoit que le conseil général de Mayotte, le conseil territorial de Saint-Barthélemy, le conseil territorial de Saint-Martin et le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent *« recourir aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés d'économie mixte régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plan d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences »*[4].

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19777.
[3] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.
[4] Mayotte : art. LO 6161-20 du CGCT ; Saint-Barthélemy : art. LO 6251-18 du CGCT ; Saint-Martin : art. LO 6351-18 du CGCT ; Saint-Pierre-et-Miquelon : art. LO 6461-18 du CGCT.

En ce domaine, le législateur n'autorise pas le recours à la SEM pour l'ensemble des finalités couvertes par l'article L. 1522-1 du CGCT. Il limite l'option au plan d'équipement et de développement des territoires qui, de toute manière, couvre un large champ d'investigation. Il confirme, par ailleurs, le panel des buts de la coopération régionale en l'espèce orienté en matière économique.

Pour autant, une atténuation doit être apportée à l'attractivité de la SEM comme structure de coopération étant donné l'absence d'application effective au niveau des outre-mers et de l'adhésion assez limitée des collectivités territoriales métropolitaines[1].

Les lacunes principales du recours à la SEM découlent, une nouvelle fois, de l'insuffisance de la participation des collectivités territoriales étrangères au capital des SEM. Ces dernières se retrouvent positionnées en situation d'infériorité[2]. Elles démontrent que les craintes exposées à la suite de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[3] sur ce point sont toujours fondées. De plus, même si la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a amélioré les conditions de participation au capital de la SEM, la collectivité étrangère détient, en tout état de cause, une part inférieure. Ceci conditionne une application du droit français pour l'ensemble des actions poursuivies.

En définitive, la SEML a été rendue adaptable à l'exercice de la coopération décentralisée par l'article 132 de la loi n° 92-125 du 6 févier 1992. Les améliorations législatives renvoient à l'hypothèse de l'adaptation de la structure aux relations de coopération régionale décentralisée. Toutefois, le défaut d'utilisation de la structure pour cause d'inadaptation à la collectivité territoriale étrangère sur le plan de sa participation effective atteste de l'insuffisance récurrente du dispositif institutionnel de la coopération régionale décentralisée et de l'applicabilité concrète des moyens juridiques.

[1] La Section du rapport et des études du Conseil d'Etat relève trois exemples : la SEML d'Aragnouet-Piau-Engaly (Espagne), la SEM d'Amneville (Allemagne) et la société anonyme d'économie mixte du parc scientifique de la Haute Borne (Belgique) : Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 20.
[2] *Id.*, p. 20-21.
[3] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

B : L'accès aux organismes publics de droit étranger et la participation au capital d'une personne morale de droit étranger

Dans un souci de cohérence des rapports de coopération, la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[1] a complété, en son article 83[2], l'article 133 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992. Limitant l'accès au domaine de la coopération transfrontalière, le législateur prévoit expressément la faculté pour les collectivités françaises d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger.

Le législateur confirme l'importance du droit pour une collectivité de conclure une convention de coopération et, particulièrement, d'extraire son champ d'intervention et de compétence de ses limites territoriales. Il admet, de même, la possibilité qu'une entité infraétatique puisse être soumise à un droit étranger limitant, ainsi, les capacités de contrôle de l'Etat.

Cependant, comme dans toute tentative d'expansion externe des collectivités françaises et de leurs groupements, le législateur encadre de manière stricte leur expression sur un territoire étranger. Un certain nombre de conditions restrictives sont à relever en 1995.

Les premières concernent le cadre général de la coopération. Elles ne sont pas nouvelles, puisque l'adhésion ou la participation à un instrument de coopération étranger doivent se produire dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et par l'élaboration d'une convention fixant la durée, les conditions et les modalités financières et de contrôle. Cette dernière est ensuite soumise au contrôle de légalité.

Les secondes, plus limitatives, veillent à une expression sous contrôle de la collectivité territoriale et de l'organisme ou de la personne morale. Ainsi, l'ouverture de ce dispositif est restreinte au domaine de la coopération transfrontalière. Le législateur exige, d'ailleurs, que soit déjà présent au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen frontalier. La localisation géographique de l'institution étrangère est, en ce sens, directement identifiable. Elle suppose une connaissance même

[1] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973.
[2] Codifié à l'article L.1112-4 du CGCT.

relative de l'Etat membre de l'Union partenaire et, implicitement, d'un droit imprégné des mêmes fondements communautaires que la collectivité territoriale française.

Une délimitation de l'objet de l'organisme public ou de la personne morale privée ou publique de droit étranger est encore formulée. La loi n° 95-115 du 4 février 1995[1] fournit une faculté d'adhésion ou de participation de la collectivité française sous la condition d'un objet exclusif de l'institution tourné vers l'exploitation d'un service public ou d'un équipement local intéressant toutes les personnes publiques concernées.

Le professeur DOLEZ soulève, sur ce point, la double restriction que peut recouvrir cette précision sur l'objet de la structure. Il soulève une limitation matérielle et une limitation organique : *« On peut y voir une limite matérielle à la coopération transfrontalière : la nouvelle possibilité accordée aux collectivités territoriales ne leur est offerte que pour exploiter un service public ou réaliser un équipement local. Mais on peut également y voir une limite organique, en soulignant que le législateur a expressément prévu que la personne publique ou privée étrangère à laquelle adhèrerait la collectivité française devrait avoir pour « objet exclusif » d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local. En d'autres termes, une commune française pourrait seulement adhérer à un syndicat (étranger) de communes à vocation unique, non à un syndicat à vocation multiple. »*[2]

Cette limitation relative à l'objet de l'institution étrangère conditionnant l'adhésion ou la participation au capital de la collectivité française a été supprimée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire[3].

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 a, de même, fixé le plafonnement de la participation au capital ou aux charges d'une personne morale de droit étranger par les collectivités territoriales françaises et leurs groupement à 50 %.

Enfin, et dans le but de démontrer le contrôle conséquent de l'Etat sur l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, les dispositions les plus rigides sur leur faculté d'intégration d'une institution étrangère relèvent d'une autorisation par décret en Conseil d'Etat. De plus, au budget des personnes publiques françaises doivent être

[1] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* n° 31 du 5 février 1995, p. 1973.
[2] DOLEZ (B.), « Le régime juridique de la coopération décentralisée… », *op. cit.*, p. 944.
[3] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515.

joints les comptes certifiés par un commissaire aux comptes et le rapport d'activité de l'organisme public de droit étranger ou de la personne morale de droit étranger.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[1] modifie les modalités d'adhésion ou de participation au capital d'une structure étrangère en substituant l'autorisation par décret en Conseil d'Etat à un arrêté du préfet de région.

L'accès des collectivités territoriales françaises à ces structures est réduit par un contrôle important de l'Etat sur l'identification de ces institutions et leur compatibilité avec les conditions posées par la loi. Le législateur a sciemment cantonné l'option de ces structures étrangères au domaine de la coopération transfrontalière et aux Etats européen frontaliers et non frontaliers[2] et donc aux rapports de coopération localisés sur le territoire européen originaire.

Ainsi, ce dispositif, susceptible de constituer une plus-value certaine au contenu et à la pérennité des relations de coopération, n'est pas attribué aux entités ultramarines. L'adhésion ou la participation au capital de structures de coopération étrangères laisse le législateur dans une problématique récurrente relative à l'évolution de la conception de l'Etat en matière d'expression à l'étranger des collectivités territoriales qui n'est pas totalement aboutie.

Le législateur limite l'accès à la coopération transfrontalière. Il veille à une maîtrise du droit et des moyens d'action des structures étrangères proches géographiquement relevant d'Etats membres de l'Union européenne.

Certaines raisons expliquent la résistance de l'Etat à l'égard de l'élargissement de ces prérogatives aux autres modes de coopération. La création des SEM au sein desquelles des collectivités territoriales étrangères sont accueillies ne constitue pas une crainte. L'Etat conserve une totale maîtrise du droit, des moyens juridiques et de la valeur de leur insertion. En revanche, la structure qui procède d'un raisonnement inverse ne comporte pas de points d'appui similaires.

La circulaire du 20 avril 2001 précise que la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à des structures de droit étranger est autorisée lorsque ce droit le

[1] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545.
[2] Article 28 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *op. cit.*

permet et si aucun accord conclu par la France ne contient de dispositions restrictives en la matière[1].

La difficulté principale dans l'acceptation par l'Etat de ce procédé émane concrètement de l'application d'un droit étranger à l'exercice des compétences extérieures d'une collectivité française. Sur le fond, l'Etat est réticent à une adaptation du droit français à l'intégration d'un droit étranger dans les domaines régis par les collectivités territoriales au sein des organismes de droit étranger ou des personnes morales privées ou publiques de droit étranger.

La participation des collectivités territoriales dans ces structures de coopération appelle une adaptation institutionnelle et juridique qui, la plupart du temps, manque pour défaut de préparation des collectivités dans ce domaine. Cette méconnaissance du terrain étranger entraîne des difficultés portant préjudice à l'action des collectivités territoriales dans les structures étrangères. M. NOURY soulève, d'ailleurs, le cadre des hésitations en précisant *« Il faut bien reconnaître que les incertitudes liées à de telles adhésions sont profondes. La simple connaissance du droit de l'Etat étranger concerné est bien souvent ardue. La culture dominante chez les juristes n'est guère portée vers le droit comparé et, en droit public, il n'existe pas d'aiguillon analogue à celui de l'internationalisation des affaires pour le droit privé. Les conséquences proprement juridiques d'une adhésion sont donc difficilement prévisibles et les risques encourus d'autant plus importants »*[2].

Le défaut de préparation des collectivités territoriales complété d'un encadrement français important sur une structure d'origine étrangère et une méconnaissance apparente des fonctionnalités juridiques externes expliquent les recours très modestes à cette option.

L'accès des collectivités territoriales et de leurs groupements aux structures étrangères pour mettre en œuvre des actions de coopération passe par une amélioration de ces domaines en offrant les outils juridiques et financiers aux collectivités territoriales. Elle suppose encore un accroissement des collectivités territoriales et de leurs groupements pouvant disposer de cette faculté, particulièrement, par une ouverture aux outre-mers. Ces outils institutionnels étrangers s'intègrent parfaitement dans les principes et les moyens de la coopération régionale

[1] Circulaire commune Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[2] NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 215.

décentralisée. Ce mode de coopération demande une harmonisation des relations de coopération au moyen d'outils juridiques s'appuyant sur une connaissance mutuelle des partenaires de coopération.

L'ouverture à d'autres modes de coopération est préconisée par le Conseil d'Etat. Il affirme qu'*« une modification législative sera également nécessaire pour autoriser les collectivités territoriales françaises à adhérer à des organismes de droit étranger en dehors du cadre spécifique de la coopération transfrontalière »*[1].

La loi n° 2008-352 du 16 avril 2008[2] revient sur ce mécanisme institutionnel. Elle élargit l'ouverture à la coopération interterritoriale. L'adhésion à un organisme de droit public de droit étranger et la participation au capital d'une personne morale de droit étranger restent, néanmoins, cantonnées au territoire européen non ultrapériphérique et ainsi aux Etats membres de l'Union européenne sans condition frontalière et aux Etats membres du Conseil de l'Europe.

La coopération ne peut plus se concevoir sous un cadre rigide. Une adaptation des règles de droit pour la mise en œuvre des moyens juridiques s'impose. La spécificité de la coopération régionale décentralisée motive très justement une autorisation des collectivités territoriales et de leurs groupements à s'intégrer dans les structures étrangères des Etats de leur environnement régional. Un contrôle de l'Etat équilibré et cohérent peut en assurer un exercice effectif.

[1] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, op. cit.*, p. 61.
[2] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *JO* du 17 avril 2008, p. 6379 ; Art. L. 1115-4 du CGCT.

C : Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)

La formule juridique du GECT[1], structure d'appui de la coopération sur le territoire européen originaire, présente l'intérêt de fournir les nouvelles orientations de l'adaptation des outils institutionnels de mise en œuvre des moyens juridiques à l'évolution des rapports de coopération.

La structure se concentre sur l'exercice de trois modes de coopération, la coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale regroupées sous l'appellation de coopération territoriale. Le but exclusif est le renforcement de la cohésion économique et sociale.

Les missions du GECT en matière de coopération territoriale ont deux finalités : la mise en œuvre des programmes ou des projets de coopération territoriale cofinancés par la Communauté au titre du FEDER, du FSE et/ou du Fonds de cohésion et des actions spécifiques de coopération territoriale avec ou sans contribution financière communautaire[2].

La création du GECT fait l'objet d'une convention conclue entre les membres et fixant, notamment, l'espace territorial couvert par le GECT, les buts de la création, le droit applicable, les modalités de gestion, etc.[3]

L'attrait du GECT repose sur les caractéristiques intrinsèques de sa création. En effet, le GECT n'est conçu qu'au profit de la coopération territoriale sur l'espace européen originaire. Cependant, sa souplesse statutaire[4] et sa composition originale soulèvent des interrogations sur une éventuelle adaptation de ce type de structure à la coopération régionale décentralisée.

Avant de préciser l'ampleur de l'évolution des conceptions sur la composition, il est nécessaire de souligner préalablement le droit de regard et d'approbation a priori des Etats membres sur la constitution d'un GECT. Chaque membre potentiel doit notifier, par la transmission d'une copie du projet de la convention à l'Etat membre dont il relève, *« son*

[1] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JOUE* n° L 210 du 31 juillet 2006, p. 19.
LUCHAIRE (Y.), « La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives, op. cit.*, p. 44.
[2] Art. 7§ 3.
[3] Art. 8.
[4] NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 208.

intention de participer à un GECT »[1]. A la suite de cette notification, l'Etat apprécie la candidature du membre au GECT *« en tenant compte de sa structure constitutionnelle »*[2]. L'Etat peut opposer son refus à l'adhésion *« s'il considère qu'une telle participation ne respecte pas le présent règlement ou le droit national, y compris les pouvoirs et les devoirs du membre potentiel, ou qu'elle n'est pas motivée ni par l'intérêt général ni au nom de l'ordre public »*[3]. Le contrôle de l'Etat s'effectue en amont de l'adhésion d'un membre potentiel dont il relève, puis en cours d'existence de la structure par un droit d'approbation sur une modification de la convention ou une modification substantielle des statuts[4].

Ces conditions particulières de création du GECT alliant souplesse sans exclusion de contrôles de l'Etat, s'expliquent en fonction de la composition dont peut faire l'objet le GECT et la réserve du cas français intervenant en conséquence.

Selon l'article 3 du règlement du 5 juillet 2006[5], le GECT peut se composer d'Etats membres, de collectivités régionales et locales, d'organismes de droit public et d'associations composées d'organismes appartenant à une ou à plusieurs de ces catégories.

Conformément au cadre juridique général de la coopération décentralisée dont la coopération territoriale est une composante, il est formellement interdit à une collectivité territoriale ou à un groupement de conclure une convention avec un Etat étranger[6]. Ce dilemme entre l'intégration d'un règlement dans l'ordre interne compte tenu de son effet direct et le principe d'interdiction fixé en parallèle par une disposition législative conduit à une subordination de la loi au règlement communautaire[7]. Un dispositif juridique contraire à l'état du droit de la coopération décentralisée s'applique donc directement.

Devant ces difficultés, des hypothèses d'ajustement de la structure de coopération au principe d'interdiction fixée à l'article L. 1115-5 du CGCT ont été soumises. Un premier cas de figure a consisté en une limitation du monopole de l'Etat en matière de relations internationales à l'exercice du pouvoir diplomatique en tant que branche de l'action internationale. Elle autorise, dès lors, une action des collectivités territoriales dans les

[1] Art. 4 § 2.
[2] Art. 4 § 3.
[3] *Ibid.*
[4] Art. 4 § 6.
[5] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JOUE* n° L 210 du 31 juillet 2006, p. 19.
[6] Art. L. 1115-5 du CGCT : *« Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger, (…) »*.
[7] CE 24 septembre 1990, *Boisdet*, *Lebon* p. 251 : compatibilité d'une loi postérieure avec un règlement communautaire.

domaines *« non étatiques »*, c'est-à-dire hors du cadre des actions diplomatiques et qui *« ne portent pas atteinte aux prérogatives diplomatiques exclusives de l'Etat »*[1]. Comme le démontre M. GOUNIN, cette conception de l'exercice de l'action internationale n'est pas des plus convaincante mais présente l'intérêt d'atténuer la portée de l'article L. 1115-5 du CGCT[2].

La Section du rapport et des études du Conseil d'Etat a eu, quant à elle, une position bien tranchée sur les modalités internes à suivre pour rendre compatible le règlement communautaire à la disposition législative. Le raisonnement suit une logique inverse par rapport au premier cas de figure. Il vise à une intégration de l'Etat français spécifiquement *« à la signature de la convention déterminant le droit applicable et les modalités de fonctionnement du GECT »*[3].

Le Conseil d'Etat a donc proposé une extension du dispositif prévu aux outre-mers dans leur association à la conclusion des accords internationaux de coopération régionale. Le but est d'offrir la possibilité aux collectivités territoriales de conclure des conventions avec des Etats étrangers au nom de l'Etat et sous son contrôle. Le Conseil d'Etat souhaitait alors une transposition du dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée à la conclusion des accords entre une collectivité territoriale et un Etat étranger pour concrétiser leur collaboration au sein du GECT.

En parallèle à cette extension du dispositif propre à l'outre-mer, était sollicitée par le Conseil d'Etat une abrogation de l'article L.1115-5 du CGCT et une réécriture fondée sur les articles 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer[4] étendue ainsi aux communes et aux groupements[5]. Le président de l'exécutif pourrait, après information de l'assemblée délibérante, *« demander aux autorités de la République de l'autoriser à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, un accord avec un ou plusieurs Etats frontaliers ou membres de la Communauté européenne »*[6]. La délivrance d'un pouvoir de signature de l'accord conclu au nom de l'Etat s'en suivrait ensuite.

---

[1] GOUNIN (Y.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *A.J.D.A.* 2005, p. 1717.
[2] *Ibid.*
[3] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, op. cit.*, p. 60.
[4] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[5] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, op. cit.*, p. 50-51.
[6] *Id.*, p. 51.

La loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 a revu, en ce sens, le dispositif législatif de la coopération décentralisée pour le rendre cohérent avec le règlement communautaire de 2006[1]. Sans poursuivre l'extension des règles de la coopération régionale déconcentrée préconisée par le Conseil d'Etat, le législateur entérine les modalités de constitution du GECT. Ainsi, les collectivités territoriales, les groupements et les organismes de droit public peuvent formaliser leurs relations de coopération avec des collectivités territoriales étrangères, leurs groupements, des organismes de droit public étrangers ainsi que des Etats membres de l'Union européenne ou les Etats frontaliers membres du Conseil de l'Europe.

Le GECT peut, par ailleurs, être de droit français ou de droit étranger. Enfin, le législateur a résolu la question de l'articulation collectivité territoriale française/Etat étranger au sein d'une même structure de type institutionnel. Il a fixé une exception à l'interdiction faite à une entité infraétatique de conclure une convention avec un Etat étranger par la formule *« sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale »*[2].

Le cantonnement ainsi opéré par la désignation même de la structure concernée réduit fortement les implications, l'autorité et le caractère exceptionnel de la conclusion de la convention. Cette dernière est strictement relative à la constitution du GECT et postérieure à une convention de coopération décentralisée déterminant en amont le cadre des relations. Elle n'intéresse pas le domaine extérieur de la collectivité territoriale. L'ensemble reste soumis au contrôle du représentant de l'Etat dans la région.

La question de l'adaptation de ce type de structure institutionnelle à la coopération régionale déconcentrée apparaît intéressante au regard du contexte régional des DROM. Le GECT motiverait le rapprochement entre les entités infraétatiques et les micro-Etats des espaces régionaux ultrapériphériques sous l'angle de la gestion des rapports de coopération déconcentrée et décentralisée.

Cette structure peut répondre aux problèmes engendrés par la concrétisation des actions de coopération. Elle fournit une assise institutionnelle aux acteurs pluriels

[1] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *JO* du 17 avril 2008, p. 6379 ; Art. L. 1115-4-2 du CGCT.
[2] Art. L. 1115-5 du CGCT.

particulièrement sur la gestion des fonds communautaires. Cet outil institutionnel est polyvalent. Il correspond à un modèle de structure susceptible d'intéresser les outre-mers.

Sur le GECT, tel qu'il se présente sous la forme du règlement du 5 juillet 2006, la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat n'a pas soulevé les difficultés tendant à la relation conventionnelle entre une collectivité territoriale française et un Etat étranger. Elle préconise encore des éclaircissements sur la *« nature des contrôles »*, la *« procédure de création »*, les *« modalités d'information des autres Etats concernés »*[1] et la résolution des incohérences causées par l'association d'Etats dans la structure avec les dispositifs juridiques français existant en matière de coopération décentralisée[2].

Le GECT est un modèle de structure institutionnelle pouvant être rendu adaptable à divers modes de coopération. Les premières réserves de l'Etat français se justifiaient au regard de son originalité. Cette structure se distingue fortement des autres dans la mesure où elle intègre l'évolution des rapports de coopération et leurs mises en œuvre juridiques et financières.

L'exhaustivité de l'étude commande ensuite d'analyser les instruments de coopération dont l'adaptation au dispositif juridique de la coopération régionale décentralisée apparaît exclue.

II : L'inadaptation de certaines structures de coopération

Les structures institutionnelles de la coopération décentralisée n'intègrent pas la problématique de l'adaptation du droit au contexte régional des collectivités territoriales ultrapériphériques de la France et de l'Union européenne. Elles sont souvent exclusivement tournées sur l'espace européen originaire. L'exemple du district européen et du groupement européen d'intérêt économique (GEIE) expose clairement l'aspect inadaptable de certains outils (A). Devant ces limites, une réflexion de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) est souhaitable (B).

[1] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales, op. cit.*, p. 61.
[2] *Ibid.*

A : Le district européen et le groupement européen d'intérêt économique (GEIE)

M. NOURY expose au mieux la complexité de l'adaptation des structures de coopération aux rapports de coopération. Il souligne que *« le droit a évolué dans un désordre traduisant l'absence de réflexion globale des pouvoirs publics et leurs hésitations devant l'ampleur des accommodements susceptibles d'être apportés à des principes juridiques séculaires cantonnant les collectivités territoriales dans un cadre strictement national »*[1].

Ces accommodements dont il est question se rapportent aux prescriptions législatives sur le droit d'une collectivité territoriale de conclure une convention avec une autorité locale étrangère. Ils portent encore et conséquemment sur les structures institutionnelles.

Avant la loi n° 92-125 du 6 février 1992[2], les relations de coopération étaient dénuées de moyens destinés à les organiser et à les coordonner au sein de structures créées à cet effet. A défaut de structures, les collectivités territoriales françaises et étrangères se rapprochaient soit par la création d'organismes informels[3], d'associations[4], de conférences. Le recours à l'association a constitué une technique de collaboration formalisée entre les collectivités françaises et les collectivités étrangères. Le professeur DOLEZ a relevé la création d'associations entre les partenaires de coopération à la suite de la conclusion d'accords bilatéraux[5], d'associations mixtes de gestion des projets de coopération[6] et enfin d'associations faisant suite à une coopération multilatérale[7].

L'exercice de la coopération s'adapte difficilement à la formule de l'association. Elle rapproche des collectivités territoriales relevant d'Etats distincts. Cet exercice est limité directement par l'encadrement étatique général relatif à l'expansion des collectivités territoriales vers l'étranger.

---

[1] NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, Actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006, IRDP-GERAP, L'Harmattan, 2007, p. 201.

[2] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

[3] NOURY (A.), *loc. cit.*

[4] *Ibid.* ; DOLEZ (B.), *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat…*, *op. cit.*, p. 339 et s.

[5] Le Protocole d'accord ayant trait à une politique de coopération industrielle, scientifique, culturelle et touristique entre la Montérégie (Québec) et la Région Midi-Pyrénées a entraîné la création de l'Association pour le Jumelage Industriel, Scientifique et Culturel des régions Midi-Pyrénées, côté France, et Montérégie suivie de la constitution d'une association équivalente par la Montérégie, côté Québec, et l'ensemble était chapoté par un Comité de coordination et un Comité Technique Mixte, *Id.*, p. 340-341.

[6] Association créée à la suite d'un Protocole de coopération en matière de recherche entre la Région Nord-Pas-de-Calais et l'Université Johns Hopkins (Maryland), *Id.*, p. 341.

[7] Exemple : le CEDRE, *Id.*, p. 342-343.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004[1] a organisé la composition d'une nouvelle structure de coopération, le district européen[2]. Il concerne exclusivement la coopération transfrontalière. Le district européen a pour finalité *« d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents »*. Ce groupement local de coopération transfrontalière s'inscrit dans la continuité du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) issu de l'Accord de Karlsruhe répondant au régime du syndicat mixte ouvert[3], c'est-à-dire à celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le district européen peut être constitué par l'ensemble des collectivités territoriales alors que l'Accord de Karlsruhe restreignait la faculté aux seules entités infraétatiques des Etats membres signataires[4]. Pour autant, et compte tenu de la détermination du mode de coopération dont dépend la constitution d'un district européen, les acteurs de la coopération régionale décentralisée en sont exclus.

Sur le plan du droit européen, un autre instrument de coopération vise de même au rapprochement entre les collectivités territoriales. Le GEIE a été conçu par un règlement du Conseil du 25 juillet 1985[5]. Sa constitution a pour finalité *« de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; il n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même ; son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci »*[6].

Comme l'atteste la présentation des buts du GEIE, l'activité à couvrir est essentiellement économique. Le GEIE[7] est l'expression sur le plan communautaire de ce qui existe, d'ores et déjà, en droit français : le groupement d'intérêt économique (GIE)[8]. La

[1] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545.
[2] Art. L. 1114-4-1 du CGCT devenu art. L. 1115-4-1 du CGCT.
[3] NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 205 ; Art. L. 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT.
[4] Loi n° 97-103 du 5 février 1997 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'ARGOVIE ET DU Jura, *JO* du 7 février 1997, p. 2090 ; Décret n° 97-792 du 22 août 1997 portant publication de l'accord, *JO* du 29 août 1997, p. 12717.
[5] Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), *JO* L 199 du 31 juillet 1985, p. 1-9.
[6] Art. 3-1.
[7] Art. L. 252-1 à L. 252-12 du code de commerce.
[8] Ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique (création, but, composition, dissolution), *JO* du 28 septembre 1967, p. 9537 ; Art. L. 251-1 à L. 251-23 du code de commerce.

création d'un GEIE en vue de formaliser des relations de coopération porte sur des projets fortement imprégnés de considérations économiques.

La création d'un GEIE est limitée à certaines relations de coopération, tant au niveau de leur contenu que des organes publics ou privés les mettant en œuvre. M. NOURY soulève alors les risques majeurs encourus par le choix de cette option : un caractère étranger à la culture administrative et un risque financier causé par une responsabilité des membres illimitée[1]. Néanmoins et compte tenu des avantages ressortant de ces modalités de fonctionnement[2], des collectivités territoriales se sont intéressées à cette formule pour valoriser leurs relations de coopération tournées en substance vers des objectifs économiques[3].

L'option du GEIE comme technique instrumentale des rapports de coopération n'est ouverte qu'aux acteurs économiques et infraétatiques relevant des Etats membres de l'Union européenne. Une éventuelle création de cette structure pour encadrer les relations de coopération régionale décentralisée des entités locales d'outre-mer n'est pas envisagée.

Les différents outils institutionnels ainsi énumérés se singularisent par une inadéquation évidente à l'exercice de la coopération régionale décentralisée. Ils sont fondamentalement réduits aux acteurs infraétatiques des Etats membres de l'Union européenne ou comportant une frontière terrestre ou maritime commune sur le territoire originaire. Ces instruments découlent du cadre juridique de droit commun de l'exercice des rapports de coopération entre des collectivités territoriales. Ils ne correspondent nullement au mode de coopération des DROM.

Ainsi, face au constat du faible nombre de structures de coopération adaptables ou adaptées à la coopération régionale décentralisée, une réflexion de la CNCD s'avère indispensable.

[1] NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 218.
[2] NANCHI (A.), « Les relations transfrontalières », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin, Lyon 3, L'Harmattan, 2005, p. 134.
[3] GEIE Sud Mont-Blanc, GEIE Eurocité Basque Bayonne/San Sebastian, GEIE Nord Pas-de-Calais/Kent, etc.

B : Le recours à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

L'étude des instruments institutionnels de la coopération régionale décentralisée conduit à un constat. D'abord, l'option du choix d'une structure pour asseoir la réalisation et la gestion des rapports de coopération entre les collectivités territoriales n'est que rarement usitée. Ensuite, les structures proposées ne répondent pas à l'ensemble des problématiques liées à l'évolution des relations de coopération décentralisée et à leur adaptabilité à un contexte régional ne couvrant pas forcément l'espace européen originaire. Ce bilan ne peut être nié, encore moins au regard de la quantité des outils institutionnels.

Par conséquent, la CNCD, créée par l'article 134 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[1], semble l'institution la plus à même de mener une réflexion profonde sur l'adaptation des structures aux différents modes de coopération décentralisée.

La CNCD a été pourvue de deux missions. Elles reposent sur l'établissement et la mise à jour d'un état de la coopération décentralisée et sur la formulation de toute proposition tendant à renforcer la coopération[2]. Si ces réunions ne sont pas, pour le moins, très fréquentes, l'intérêt d'une telle structure ne peut être nullement remis en cause. La Section du rapport et des études du Conseil d'Etat souligne, d'ailleurs, qu'elle *« demeure une instance de concertation utile en offrant un espace où l'Etat et les collectivités territoriales peuvent réfléchir ensemble à la stratégie et aux moyens mis en œuvre en matière de coopération décentralisée » mais qu'il advient désormais « d'en faire une structure plus opérationnelle »*[3].

La CNCD est intéressante au titre des finalités de sa constitution mais aussi de ses modalités de composition. Originellement, elles étaient prévues par le décret n° 94-937 du 24 octobre 1994[4.] Ce dernier a instauré une composition paritaire entre les représentants de l'Etat de différents ministères dont on relève la présence du ministre des Départements et Territoires d'outre-mer et des représentants des élus proposés par les associations représentatives d'élus

[1] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[2] Art. L. 1115-6 du CGCT.
[3] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 64.
[4] Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 30 octobre 1994, p. 15476.

territoriaux[1]. Le secrétariat de la Commission est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministre des Affaires étrangères[2.]

Le décret n° 2006-529 du 9 mai 2006[3] complète l'organisation interne de la CNCD en fixant des réunions annuelles[4]. Le décret revoit encore les modalités de composition par une réduction des membres[5] et une intégration des représentants d'associations spécialisées tels que le président de Cités Unies de France (CUF) et le président de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) au côté des représentants d'élus et des représentants de l'Etat[6]. Le décret prévoit la constitution d'un bureau ayant pour fonction de fixer le programme de travail de la Commission et de constituer des groupes de travail[7].

La CNCD se positionne comme la structure de référence pour mener à bien une réflexion au niveau des éléments de perfectibilité de la coopération décentralisée. Elle peut porter, particulièrement, sur l'adaptation des structures aux modes de coopération et, spécifiquement, pour ce qui nous concerne, en matière de coopération régionale décentralisée. Sa fonction de recensement grâce à l'instauration d'une base de données, son attention portée vers les associations d'élus ou les associations spécialisées et les experts de la coopération décentralisée en fait un *« espace privilégié du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales »*[8].

L'activité de centralisation des données et des acteurs de la coopération constitue le préalable nécessaire à une progression dans l'évolution des structures d'appui de coopération qu'elles soient de l'ordre du simple rapprochement institutionnel ou de gestion des outils techniques, matériels ou financiers.

La CNCD travaille sur la perfectibilité de la coopération décentralisée par des chantiers thématiques, des chantiers géographiques, des groupes de travail. Cette structure,

---

[1] *Id.*, art. 2.
[2] *Id.*, art. 7 ; Circulaire n° 1789/SG du 26 mai 1983 publiée au Bulletin officiel des services du Premier ministre du 30 juin 1983, p. 29.
[3] Décret n° 2006-529 du 9 mai 2006 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire), *JO* du 11 mai 2006, p. 6858.
Décret n° 2008-1381 du 19 décembre 2008 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée, *JO* du 24 décembre 2008 ; Décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, *JO* du 5 octobre 2008, p. 15355.
[4] Art. 1.
[5] *Ibid.*
[6] Art. 2.
[7] Art. 7.
[8] Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée…*, *op. cit.*, p. 54.

proche des acteurs, veille à réfléchir sur des sujets porteurs et des problématiques nouvelles. Par ailleurs, la CNCD génère des mouvements de *« concertations régionales et territoriales »* avec, à titre d'exemple, la création d'une structure commune dans la zone Caraïbe et l'instance de concertation de la région Réunion dénommée la Conférence de la coopération régionale.

La CNCD se présente comme une institution de réflexion entre les acteurs locaux, centraux, associatifs et experts de la coopération décentralisée. Aidée d'une certaine volonté politique, elle peut assurément résoudre les difficultés tenant à l'inadaptation assez générale des instruments institutionnels de la coopération décentralisée dans son ensemble et de la coopération régionale décentralisée, en particulier.

L'analyse des structures et organismes de coopération laisse apparaître de nombreuses insuffisances et imperfections dans le cadre général de la coopération décentralisée et, subséquemment, dans la coopération régionale décentralisée. Le défaut d'élaboration d'un corpus juridique pour chaque mode de coopération prédétermine l'inadaptabilité de certaines règles. Les imprécisions entourant l'identification du droit de la coopération régionale décentralisée se retrouvent de manière récurrente dans l'observation des outils mettant en œuvre ces compétences juridiques.

L'examen du droit de la coopération régionale décentralisée par une identification des règles juridiques et des outils institutionnels atteste, une nouvelle fois, que l'adaptation de la règle de droit à la situation locale doit désormais constituer le fil conducteur de toute recherche de perfectionnement de l'action régionale des DROM.

L'étude de l'action régionale décentralisée des DROM a commencé par une définition du droit de la coopération régionale décentralisée de laquelle a été constatée une identité de régime avec la coopération décentralisée. Elle requiert, ensuite, une appréciation des attentes en matière de légalité des conventions issues de la collaboration régionale ultrapériphérique.

CHAPITRE 2 : La légalité des conventions de coopération régionale décentralisée

La légalité de toute action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements repose, de manière encore plus certaine depuis la loi n° 2007-147 du 2 février 2007[1], sur un instrument de base : la convention de coopération. Les actes administratifs pris sur son fondement sont indispensables à la réalisation des actions de coopération prévues dans la convention. Cet outil, produit de la collaboration entre les partenaires infraétatiques, présente la particularité d'intégrer à la fois la capacité de la collectivité territoriale à coopérer puis l'étendue de la mise en oeuvre de ses compétences.

L'examen des conditions de légalité s'appuie donc sur l'instrument conventionnel de coopération (Section 1). Il est l'expression formelle de la collaboration entre les collectivités territoriales ultramarines ou non et les autorités locales étrangères. Il constitue le support juridique de la capacité sur lequel le préfet et le juge administratif exerceront, le cas échéant, un contrôle. L'étude du contenu de la convention, sur le plan de l'exercice des compétences mises en œuvre par la collectivité, met en exergue une évolution principalement positive. Elle résulte de la formulation en 2007 d'une base juridique de compétence adaptée à la variabilité des relations de coopération (Section 2).

SECTION 1 : L'instrument conventionnel de coopération

La réflexion sur la légalité de la relation de coopération régionale décentralisée porte tout d'abord sur la convention comme instrument de coopération. En effet, la convention constitue l'instrument central de support de la collaboration entre les entités infraétatiques. Elle contient la teneur des actions et des intentions de chaque acteur. Elle devient, ainsi, l'outil sur lequel les partenaires de coopération et les autorités de contrôle vont pouvoir s'appuyer.

La première approche quant à l'examen de la relation conventionnelle infraétatique repose sur la délimitation de la convention en tant que support juridique (I). Outre ces

[1] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.

considérations de visibilité concrète du domaine et de l'enjeu de l'opération de coopération, la convention est aussi et avant tout un instrument de contrôle (II).

I : La délimitation de l'outil

La relation entre deux entités infraétatiques relevant d'un ordre juridique différent se traduit concrètement par l'élaboration d'une convention. Dans la mesure où la coopération régionale s'intègre dans le dispositif juridique général de la coopération décentralisée, l'outil porteur de la relation de coopération est identique. L'étude de la délimitation de l'outil a donc pour but d'insister sur l'intérêt du support juridique de la collaboration régionale (A) puis du procédé contractuel (B).

A : Le support juridique de la capacité

Hormis la collaboration informelle et dénuée de portée juridique, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements recourent au procédé conventionnel pour formaliser les relations de coopération qu'elles peuvent entretenir avec des autorités locales étrangères.

L'assise conventionnelle de la relation de coopération s'est concrétisée avec l'avènement de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[1]. Cet article a établi expressément la capacité des collectivités territoriales à conclure des conventions de coopération décentralisée. Ainsi, outre la reconnaissance d'un droit pour la collectivité de coopérer de manière effective et non plus sous la forme de simples contacts réguliers comme c'était le cas sous l'empire de l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982[2], l'article 131-1 fournit l'instrument clef de la coopération. Il devient l'élément de définition du contenu et de la portée des rapports de coopération.

L'évolution de la coopération décentralisée sur les partenaires et sur ses finalités a accentué le recours à la convention comme instrument de détermination globale. La circulaire

[1] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[2] Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730.

du 20 avril 2001 procède à la généralisation de cet instrument en reprenant les termes de la circulaire du 26 mai 1994[1]. Elle apporte une définition de la notion de convention désignant : *« tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie »* et ajoute *« sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités »*[2].

La circulaire de 2001 veille, en ce sens, à asseoir de manière définitive les engagements réciproques des collectivités territoriales qu'ils aient des conséquences normatives, matérielles, financières et autres ou se résumant à de simples rapprochements de principe. L'aspect formel du rapport de coopération conduit à définir explicitement les règles d'organisation et de fonctionnement se déduisant de la collaboration et de ses buts.

Le professeur LAFORE soutenait, déjà en 1988, le recours au contrat comme instrument d'appui à la coopération. Il précisait, dans son approche notionnelle de l'action à l'étranger des collectivités territoriales, qu'elle se traduit par *« toute relation juridique, formalisée ou non dans un instrument contractuel, nouée par ces collectivités à la suite d'une décision de leurs organes et tendant à établir toute forme de rapports avec des personnes morales de droit public n'appartenant pas à l'ordre juridique français »*[3].

L'article 131-1 de la loi de 1992 détermine la capacité des collectivités territoriales à conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères. Le législateur opte, ainsi, pour la notion de « convention » plutôt que celle de « contrat ». Ce choix est surprenant. Le professeur LAFORE souligne le caractère de l'instrument pouvant être ou non contractuel.

Une interrogation d'ordre purement sémantique consiste donc à rechercher les fondements de la préférence de la notion de « convention » à celle de « contrat ». En somme, existe-t-il une analogie entre ces deux termes de sorte que leur emploi s'effectue indistinctement ? Où existe-t-il une subtilité à apporter à la notion de « convention » par

[1] Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités françaises avec des collectivités étrangères, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères.
[2] Circulaire commune des Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[3] LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *R.D.P.* 1988, p. 768.

rapport à celle du « contrat » justifiant que le législateur se soit tourné vers un terme plus générique ?

En fait, les deux définitions se rejoignent. La convention et le contrat constituent un accord entre diverses personnes publiques revêtant des sources d'obligations et de réciprocité. Rien ne permet alors de distinguer la notion de « convention » de celle de « contrat ». Toutes deux mettent en avant des éléments fortement similaires au point que la convention de coopération décentralisée est la représentation de la capacité de la collectivité territoriale à coopérer et à contracter. La circulaire du 26 mai 1994 la positionne en instrument de référence. La similitude est telle que certains esprits poussent à la synonymie juridique.

Cependant, l'argument ne convainc pas. L'assimilation de ces deux termes ne peut être totalement soutenue. Le choix de la notion de « convention » en 1992 est délibéré. Ceci se dégage non pas de l'approche notionnelle des deux termes dans ses considérations de définition générale mais de leur étymologie.

En effet, la notion de « convention » provient du mot latin « conventio », de « venire » c'est-à-dire « venir avec » au sens figuré ou « assemblée » au sens propre. Le terme « contrat » provient du latin juridique « contractus », de « contrahere » et désignant « resserrer ». De ces sens, il est possible de déduire que le « contrat » comporte une dimension des liens plus rapprochés et refermés que le terme de « convention » relevant davantage de l'association et moins de la contrainte.

En 1992, le législateur opte pour une notion traduisant la collaboration, l'entente entre les collectivités territoriales françaises et étrangères. Cette capacité de conclure des conventions de l'article 131-1 désigne la capacité d'ordonner le rapprochement entre les collectivités territoriales. Le recours à cette notion plus souple et dans l'esprit moins engagé, s'explique par deux motifs.

Le premier est exposé dans la circulaire du 26 mai 1994 précisant ce qu'il faut entendre par convention : *« tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères »*[1]. La désignation du contrat et de l'acte signé comme termes d'expression de la convention indique que cette dernière englobe, soit l'action traduisant un accord de volonté entre deux parties et comportant comme tel des obligations, soit l'acte signé

[1] Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités françaises avec des collectivités étrangères, *op. cit.*

ne portant pas le nom de contrat et pouvant revêtir de simples déclarations ou intentions. La coopération décentralisée n'a pas toujours des conséquences matérielles, techniques, financières. Elle peut se résumer à de simples relations amicales. La nomination de l'acte sous-entend encore qu'il peut être unilatéral, pourvu qu'il soit prescrit individuellement par le partenaire de coopération concerné.

Dès lors, la première raison de désignation de la notion de « convention » résulte de la volonté d'asseoir l'ensemble des relations de coopération décentralisée entre des collectivités territoriales françaises et étrangères dans des supports aux portées juridiques variables. La circulaire du 26 mai 1994 souligne l'ensemble des catégories d'intervention des collectivités territoriales : établissement de relations d'amitié ou de jumelage, action de promotion à l'étranger, aide au développement, assistance technique, action humanitaire, de gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière, coopération interrégionale, etc.[1]

La seconde raison repose sur le fait que le choix du terme de « convention » en 1992 exclut la délimitation du régime juridique des différentes hypothèses instrumentales d'expression de la coopération décentralisée. L'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[2] ne fait mention d'aucune précision sur ce point.

La circulaire du 26 mai 1994, quant à elle, expose quelques principes de base sur l'élaboration des conventions : *« Dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés par une collectivité territoriale ou qu'elle est amenée à en recevoir d'une collectivité territoriale étrangère, il convient que les stipulations de la convention permettent de s'assurer d'une part que l'objet poursuivi est conforme à ce qui est attendu par la collectivité territoriale étrangère et, d'autre part, que des engagements réciproques puissent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges pourront être réglés »*[3].

De la convention découle des conséquences importantes. Elle doit comporter les éléments de son objet, de réciprocité, d'obligations, de contrôle et de règlement des litiges. Le défaut de détermination de la nature juridique des différentes conventions de coopération décentralisée rend, d'ores et déjà, difficile l'hypothèse de règlement des litiges. Dans le cadre

[1] *Id.*
[2] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[3] Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités françaises avec des collectivités étrangères, *op. cit.*

du droit interne français, une distinction s'opère sur des fondements législatifs ou jurisprudentiels entre le contrat de droit public et le contrat de droit privé dans la détermination de la compétence juridictionnelle[1].

La soumission des rapports de coopération à un droit étranger produit des difficultés similaires. Elles sont essentiellement causées par une absence de précisions légales du régime juridique et particulièrement de la nature juridique des conventions de coopération décentralisée.

Le contenu de la convention mentionne les éléments de définition générale du projet de coopération tels qu'ils doivent être énumérés selon la circulaire du 26 mai 1994. M. NANCHI complète l'énumération. Il précise, qu'en matière de coopération transfrontalière, elle recense *« la durée légale, la définition des domaines d'action d'intérêts communs, l'organisation administrative de la gestion de la coopération, la répartition des moyens financiers et une clause de compétence juridictionnelle »*[2].

La convention, entendue sous l'angle de l'instrument contractuel, reste l'outil le mieux adapté aux relations de coopération. Elle est le produit d'une délibération émanant des organes délibérants des collectivités territoriales concernées.

B : La convention de coopération

En prévoyant que les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et reconnaissant, en ce sens, un droit de conclure une convention de coopération décentralisée, l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[3] étend le champ d'investigation de la liberté de contracter des personnes publiques.

[1] TC 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris*, *Rec.* p. 537 ; CE 11 mai 1990, *Bureau d'aide sociale de Blénod-lès-Pont-À-Mousson*, *Lebon* p. 123 ; TC 7 octobre 1991, *CROUS de l'Académie de Nancy-Metz*, *Rec.* p. 472.

[2] NANCHI (A.), « Les relations transfrontalières », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin, Lyon 3, L'Harmattan, 2005, p. 124.

[3] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *op. cit.*

Originellement consacrée dans les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales[1] la liberté de contracter, perçue comme la liberté pour une collectivité territoriale de conclure une convention avec une autorité locale étrangère et donc comportant un élément d'extranéité, est reconnue par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 94-358 du 26 janvier 1995[2]. S'intéressant au domaine de la coopération transfrontalière, le Conseil Constitutionnel établit les fondements de sa constitutionnalité sur l'observation du principe de souveraineté nationale et de libre administration des collectivités territoriales. Dans sa décision, le Haut Conseil fait de la convention le socle de la relation de coopération. En l'espèce, elle concerne l'adhésion à un organisme public de droit étranger et la participation au capital d'une personne morale de droit étranger. La conclusion d'une convention entre les personnes publiques par delà les frontières devient le support de la légalité des rapports de coopération.

La décision du 19 juillet 1983 portant sur la convention fiscale avec la Nouvelle-Calédonie[3] conditionne la légalité des rapports entre l'Etat et la collectivité à l'instrument contractuel. Le professeur VERPEAUX estime, à propos de cette précision, que *« le caractère très large de cette affirmation et la généralité des termes autorisent à penser que le principe posé vaut pour toutes sortes de contrats et qu'il pourrait s'étendre aussi aux autres personnes publiques que sont les groupements de collectivités territoriales »*[4]. La décision du 26 janvier 1995[5] étend le principe de la liberté de contracter aux rapports de coopération décentralisée *« et dépasse le cadre des frontières nationales »*[6].

La convention est l'instrument d'expression de la capacité des collectivités territoriales à coopérer. Elle est la traduction, en conséquence, d'une liberté de contracter. Le recours au procédé contractuel couvre une grande partie de l'action extérieure des collectivités territoriales. Il s'est particulièrement développé avec les lois de décentralisation.

---

[1] Cons. Const., déc. n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, *JO* du 21 juillet 1983, p. 2251, *Rec.* p. 43 : *« Considérant que, de façon générale, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales de la République telles que les communes, les départements, les régions ou les territoires d'outre-mer »*.

[2] Cons. Const., déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *JO* du 1er février 1995, p. 1706, *Rec.* p. 183.

[3] Cons. Const., déc. n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, *op. cit.*

[4] VERPEAUX (M.), « Les principes constitutionnels », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 51.

[5] Cons. Const., déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *op. cit.*

[6] VERPEAUX (M.), *Id.*, p. 52.

L'intérêt du recours au contrat en tant qu'outil d'organisation, d'aménagement et de gestion est exploité dans le domaine de la planification et spécifiquement des contrats de plan. La loi n° 82-653 du 29 juillet 1982[1] fixe le statut des contrats de plan. Elle dispose en son article 11 alinéa 1 que *« l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires »*, puis en son alinéa 3 que *« le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan »*.

Le recours au contrat de plan repose sur une technique d'association de l'Etat et des collectivités territoriales. Le phénomène de coopération décentralisée a su s'en imprégner. Ainsi, au sein des contrats de plan Etat-région, les actions de coopération décentralisée sont mentionnées. Avant les orientations de 2007, ces contrats comportaient la répartition des financements.

La technique contractuelle s'est encore étendue avec les lois de décentralisation aux conventions dites *« de transfert de service »* ou de *« mise à disposition »*, aux *« conventions d'assistance administrative ou technique »*, ou encore aux *« conventions dans lesquelles les collectivités territoriales délèguent totalement ou partiellement une partie de leurs compétences à une autre collectivité territoriale »*[2].

Devant cette extension des domaines couverts par l'instrument contractuel, le recours à la convention dans le cadre de la coopération décentralisée n'est qu'une expression supplémentaire et complémentaire de l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

L'étude de l'outil conventionnel de la coopération décentralisée révèle que la liberté de contracter émane d'une reconnaissance de cette capacité par le législateur. Elle peut encore s'extraire de relations non couvertes par un cadre législatif laissant une liberté d'action aux collectivités.

[1] Loi ordinaire n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *JO* du 30 juillet 1982, p. 2441 ; Décret en Conseil d'Etat n° 83-32 du 21 janvier 1983, contrats de plan entre l'Etat et les collectivités territoriales ou des personnes autres que les entreprises publiques et privées, *JO* du 23 janvier 1983, p. 394.
[2] MAHOUACHI (M.), *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Thèse, PUAM, 2002, p. 182-186.

Cette relation entre la loi et la capacité des collectivités territoriales rejoint directement l'articulation existante entre les articles 34 et 72 alinéa 3 de la Constitution posant le principe de libre administration des collectivités territoriales. Bien plus encore, la liberté de contracter devient *« une liberté contractuelle constitutionnellement protégée »* selon M. MAHOUACHI[1] dans une analyse complémentaire avec le principe de libre administration. Elle est perçue par la doctrine comme en étant une interprétation. L'auteur souligne que *« lorsqu'une atteinte législative est portée à la liberté contractuelle, celle-ci rejaillit infailliblement sur leur liberté, telle qu'elle est énoncée à l'article 72 et interprétée par le Conseil Constitutionnel »*[2]. Il appuie son raisonnement sur les positions du professeur ROUX pour lequel la liberté contractuelle *« apparaît comme un attribut de la libre administration »*[3] *ou d'autres avançant que « la définition des moyens juridiques détermine l'aptitude des organes des collectivités territoriales à contracter »*[4].

La recherche des éléments de légalité de la convention de coopération décentralisée a débuté par une appréciation de la capacité des collectivités à contracter. Cette capacité se distingue de la compétence dans la mesure où elle ne concerne que l'aptitude à conclure une convention avec une collectivité étrangère. La réflexion se situe, dès lors, plus en amont. Elle ne vise pas à regarder les domaines d'action. Les collectivités territoriales disposent de droit de cette capacité à contracter. Elle se traduit par la conclusion d'une convention, c'est-à-dire un contrat ou un simple acte unilatéral. Cette faculté de contracter correspond à une liberté contractuelle et répond directement au principe de libre administration des collectivités territoriales. La délimitation de l'outil de coopération serait insuffisante si elle ne se complétait pas d'une analyse de son contrôle.

II : Le contrôle de l'outil

La conclusion d'une convention de coopération régionale décentralisée fait l'objet de divers encadrements. La capacité des collectivités territoriales à conclure des conventions avec des autorités locales étrangères est soumise à des contrôles concernant le respect des principes généraux d'élaboration d'une convention (A) et la légalité (B).

[1] *Id.*, p. 222.
[2] *Id.*, p. 211.
[3] ROUX (A.), « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *R.F.D.A.* 1992, p. 445.
[4] BOURDON (J.), PONTIER (J-M), RICCI (J-C), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2ème édition, 1998, p. 111, cité par MAHOUACHI (M.), *Ibid.*

A : Les principes généraux d'élaboration de la convention de coopération

La circulaire du 20 avril 2001[1] énumère les principes généraux d'élaboration d'une convention. Ils se déduisent des règles constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles.

La conformité aux fondements et aux règles juridiques de la convention de coopération décentralisée suppose que cette dernière ne méconnaisse pas le principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale[2], le respect des engagements internationaux de la France, le respect des intérêts de la Nation et des pouvoirs constitutionnels du Président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France[3], le principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre[4], les règles constitutionnelles et législatives relatives à l'emploi de la langue française[5], de l'égalité des citoyens devant les charges publiques et l'égalité des usagers devant le service public et enfin la liberté du commerce et de l'industrie[6].

Ces règles générales doivent être respectées lors de l'élaboration des conventions de coopération. Elles correspondent à l'ensemble des dispositions issues des sources du droit qui pourraient être méconnues dans le domaine de la coopération décentralisée et dans le cadre plus général de l'action extérieure des collectivités territoriales. En ce sens, la convention doit, pour être légale, se conformer aux sources du droit telles qu'elles se présentent en fonction du principe de légalité. Elles sont situées au dessus de la convention dans la hiérarchie des normes juridiques à savoir la Constitution, les conventions internationales, les lois et la jurisprudence.

Après une énumération rapide des règles de légalité supérieures, un examen du contrôle de légalité exercé par le préfet permet de mesurer l'importance du contrôle de l'Etat sur l'action de l'entité infraétatique.

[1] Circulaire commune des Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[2] Art. 1er et 3 de la Constitution.
[3] Art. 5, 14, 20 et 52 à 60 de la Constitution.
[4] Art. L. 1111-3 du CGCT.
[5] Art. 2 de la Constitution ; Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, *JO* du 5 août 1994, p. 11392.
[6] CE 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, *Lebon* p. 583.

B : Le contrôle de légalité

L'appréciation de la légalité de la convention de coopération décentralisée s'effectue avec le contrôle obligatoire prévu à l'article L. 1115-1 du CGCT. Il est question du contrôle de légalité[1] encore dénommé le recours spécial en annulation.

Sans renouveler les propos déjà avancés sur le contrôle de légalité lors de la réflexion relative à l'encadrement déconcentré de la coopération régionale, il est intéressant de constater que l'outil de coopération constitué par la convention est à la fois la reconnaissance d'un droit à coopérer mais aussi, et parallèlement, le support principal du contrôle de l'Etat. Les délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales précédant la conclusion de la convention, tout comme le projet de coopération, sont soumis au contrôle du représentant de l'Etat prescrit à l'article 72 alinéa 6 de la Constitution.

La délibération de l'assemblée délibérante est un outil de coopération d'importance. En effet, elle prévoit la gestion des opérations aboutissant à la future conclusion de la convention puis les opérations visant à mettre en œuvre la convention. Le Guide de la coopération décentralisée recense le panel des délibérations couvrant l'exercice des relations de coopération décentralisée concernant, notamment, les décisions *« qui précèdent la conclusion de la convention de coopération décentralisée »*, *« les délibérations budgétaires »*, *« les débats d'orientation »*, *« les rapports d'information »*, etc.[2]

Les actes traduisant des actions de coopération décentralisée deviennent exécutoires et entrent en vigueur dès leur transmission au préfet et leur publication pour information aux tiers.

Le préfet se livre à un contrôle sur les motifs d'illégalité d'un acte administratif qu'il soit unilatéral ou contractuel. Le déféré préfectoral ouvre la voie contentieuse en annulation

[1] Art. L. 2131-1 et 2, L. 3131-1 et 2, L. 4141-1 et 2, L. 2131-6, L. 3132-1, L. 4142-1 du CGCT ; Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730 ; Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 29 juillet 1983 relative à l'exercice du contrôle de légalité ; Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 5 février 1995, p. 1973 ; MELCHIOR (P.), Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, 2003, 93 p. ; Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, *JO* du 30 avril 2004, p. 7755 ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545 ; Circulaire du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du Ministre délégué aux collectivités territoriales du 17 janvier 2006 sur la modernisation du contrôle de légalité.

[2] Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La documentation Française, 2ème édition, 2006, p. 81.

de ces deux types d'actes. Le représentant de l'Etat contrôle la légalité externe de l'acte et concrètement les modalités d'élaboration de la convention.

La circulaire du 26 mai 1994[1] énumère les caractéristiques de la recherche des illégalités externes sur la délibération de l'assemblée délibérante autorisant la signature de la convention et les formalités de publication et de transmission. Les motifs d'illégalités internes portent sur le contenu de la convention de coopération décentralisée. Ils reposent sur le respect des engagements internationaux de la France puis, en fonction de la nouvelle formulation de l'article L. 1115-1 du CGCT, sur l'objet de la convention et le montant prévisionnel des engagements financiers nécessaires à la concrétisation des actions de coopération et d'aide au développement.

Les conditions de légalité interne et externe couvrent le respect de l'ensemble des dispositions issues du cadre juridique général de la coopération décentralisée.

En cas de doute sérieux sur la légalité de la convention, le préfet peut saisir le juge administratif d'une demande de suspension ou d'annulation de l'acte.

Le déféré préfectoral concerne l'ensemble des outils juridiques de la coopération décentralisée. Son déclenchement peut encore être sollicité par des personnes physiques ou morales. En effet, une personne lésée par un acte administratif peut demander au préfet, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, de mettre en œuvre le contrôle de légalité qui lui appartient[2]. De manière générale, le recours pour excès de pouvoir est ouvert aux tiers sur les clauses réglementaires du contrat[3].

Le contrôle ainsi effectué sur les conventions de coopération décentralisée est encadré par le droit commun relatif au contrôle de légalité. Il est à noter que la formulation de l'article L. 1115-1 du CGCT, en disposant que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des autorités locales étrangères et que ces conventions doivent préciser l'objet des actions et les montants prévisionnels, accentue la définition du contrôle de légalité du préfet tant sur le contenu des opérations de coopération que sur leurs financements. Ceci peut se constater au regard de l'analyse, auquel doit procéder le préfet, de

[1] Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités françaises avec des collectivités étrangères, *op. cit.*
[2] CE Sect. 25 janvier 1991, *Brasseur*, *Lebon* p. 23 ; Article 4 alinéa 1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730.
[3] CE 10 juillet 1996, *Cayzeele*, *Lebon* p. 274 ; CE Ass. 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*.

l'équilibre de l'opération et son montant financier dans un souci de cohérence et de faisabilité des actions extérieures des collectivités territoriales.

Le contrôle budgétaire du préfet et de la Chambre régionale des comptes se concentre sur les budgets des collectivités territoriales. Par ailleurs, au moyen du contrôle sur les budgets, les Chambres régionales des comptes rendent des observations sur les opérations de coopération spécifiquement en matière d'examen de gestion[1].

Par ailleurs, la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat a rendu compte des observations des Chambres régionales des comptes sur la qualité du contrôle de légalité et les moyens de son perfectionnement, notamment en matière financière, sur la recherche de *« l'adéquation de l'action à la taille de la collectivité »*, *« le respect des dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives aux conditions d'engagement des collectivités »*, et *« exiger un effort d'évaluation des actions de coopération décentralisée entreprises »*[2].

Le contrôle de droit commun sur l'outil de coopération atteste que la reconnaissance du droit de conclure des conventions de coopération décentralisée émane d'une capacité d'ordre général d'action des collectivités territoriales. Elle est perçue dans l'esprit comme perfectible. Le contrôle de légalité effectué sur les actes administratifs de la coopération décentralisée est la condition sine qua non de l'attribution de la capacité des entités infraétatiques à entretenir des relations avec des autorités locales étrangères. Les cas de déférés préfectoraux sont peu nombreux. Ils intéressent, la plupart du temps, le niveau d'intervention de la collectivité territoriale particulièrement sur son domaine de compétences.

Pour autant, la capacité de cette dernière à agir au-delà de ses frontières impose le respect et un retour aux normes constitutionnelles comme dispositions de base et de référence compte tenu de l'encadrement étatique de toute intervention à l'étranger d'acteurs autres que étatiques.

L'article L. 1115-1 du CGCT fournit une certaine technicité à l'outil de coopération. La capacité à coopérer par l'instrument conventionnel détermine à la fois l'outil de réception

[1] Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, *JO* du 26 décembre 2001, p. 20575 ; Art. L. 211-8 du code des juridictions financières, source : Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 2006, p. 113.
[2] *Id.*, p. 67.

des relations de coopération et de mise en œuvre et l'outil sur lequel porte un contrôle des autorités de l'Etat. La convention est un outil d'identification du contenu des projets de coopération et de perception par les partenaires de coopération des engagements réciproques et des sources financières. Il constitue parallèlement l'outil en vertu duquel le contrôle de l'Etat pourra s'opérer.

L'appréciation d'une relation de coopération régionale décentralisée s'appuie donc sur un outil précis, la convention. Cette dernière traduit la capacité de la collectivité territoriale française à coopérer avec une entité infraétatique ne relevant pas de son ordre juridique. L'instrument conventionnel de coopération s'analyse alors comme le support juridique de la capacité duquel seront attendues des conditions de légalité. Toutefois, la convention de coopération n'est pas uniquement le support de la capacité. En effet, elle ne prédétermine pas le contenu de la convention puisqu'elle établit un droit. L'examen de la convention sous l'angle des compétences mises en œuvre pour l'exercice de la relation de coopération permet ainsi de rendre complète l'étude de la légalité des conventions.

SECTION 2 : Une base juridique redéfinie

L'examen de la légalité des conventions de coopération reposant sur les compétences de la collectivité territoriale met en exergue une certaine progression juridique. L'identification des compétences s'effectue selon un raisonnement par étape débutant de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[1] et se poursuivant par l'article L. 1115-1 du CGCT issu de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007[2].

Devant l'insuffisance en terme de sécurité juridique et de défaut de réponse aux différents paramètres de l'exercice de la coopération décentralisée, le législateur a adapté le cadre juridique des compétences. Il a octroyé à la coopération décentralisée le statut de compétence d'attribution mettant ainsi fin aux lacunes du dispositif précédent par la formulation d'une nouvelle base juridique. Cette dernière intègre la variabilité des relations de coopération. Elle adapte encore la règle de droit à l'organe, à l'action et au lieu de l'opération.

[1] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[2] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.

La portée de cette base juridique nouvelle se comprend davantage après une appréciation des limites matérielles de la compétence d'attribution (I). En outre, elle fait l'objet d'une analyse plus approfondie sur les éléments de motivation du législateur et sur son impact s'agissant de l'évolution de la compétence (II).

I : Les limites matérielles de la compétence d'attribution

L'étude de la légalité de la convention de coopération régionale décentralisée a débuté logiquement sur la légalité du support juridique de la capacité. Pour être exhaustive, elle doit se concentrer sur le contenu du projet de coopération et plus précisément sur les compétences nécessaires pour sa concrétisation.

La base juridique a été redéfinie. Elle s'analyse désormais selon une compétence d'attribution qui ne constitue pas l'encadrement juridique exclusif des compétences exercées par les collectivités territoriales. Deux types de limites matérielles de la compétence d'attribution sont à relever. Elles sont relatives au principe de libre administration des collectivités territoriales (A), à la clause générale de compétence et aux attributions légales de compétences (B).

A : Le principe de libre administration des collectivités territoriales

La recherche des conditions de légalité d'une convention de coopération décentralisée sur l'étendue de son contenu suppose une appréciation de la source fondamentale de l'action extérieure des collectivités précisément dans le texte constitutionnel. La source constitutionnelle émane de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution de 1958[1]. Il dispose que *« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus, (…) »*.

L'alinéa 3 fixe le principe de libre administration des collectivités territoriales. Il détermine ainsi la source originelle des compétences générales détenues par les collectivités territoriales initialement prescrites à l'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946[2]. Le

[1] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* 28 mars 2003, p. 5568 ; Ancien art. 72 alinéa 2.
[2] *« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel »*.

principe de libre administration est compris par M. FORT comme *« la traduction constitutionnelle d'une liberté publique parmi les plus anciennes : la liberté locale qui avait été consacrée par le législateur lors du vote de la loi du 5 avril 1884 »*[1].

Le principe de libre administration a fait l'objet de nombreuses réflexions doctrinales. Elles ont reposé, notamment, sur son rattachement à l'article 72 ou encore sur la possibilité d'extraire de ce principe, l'action extérieure des collectivités territoriales. En tout état de cause, de ces analyses doctrinales émergent principalement l'assise constitutionnelle de l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle repose sur une union au principe de libre administration. Elle s'avérait, en effet, nécessaire pour fournir une base constitutionnelle hiérarchiquement supérieure à la capacité et la compétence des collectivités à conclure des conventions de coopération décentralisée.

L'analyse des conditions de légalité sur le contenu des conventions de coopération impose une étude de cette source constitutionnelle. Elle constitue le fondement juridique de l'action à l'étranger des entités infraétatiques de par ses motivations et ses indications de contrôle.

En 1986, le professeur AUTEXIER rattache directement l'action extérieure des régions, qui à l'époque ne détenaient que la capacité d'entretenir des contacts réguliers avec des collectivités territoriales étrangères, au principe de libre administration. L'auteur confirme une position précédemment développée. Celle-ci tendait à regrouper l'action extérieure des collectivités territoriales au principe de libre administration en suivant l'idée que la première constitue *« une des formes d'expression »* du second[2].

L'engagement de l'auteur, dès les premières années de la reconnaissance légale d'une capacité pour les collectivités territoriales de se tourner vers l'étranger, est précurseur. Il présente l'avantage de tracer les contours de la légalité des conventions de coopération

[1] FORT (F-X), « Coopération intercommunale et principe de libre administration », *D.A.* 2003, p. 12.

[2] AUTEXIER (C.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *R.F.D.A.* 1986, p. 574 : *« La possibilité pour une collectivité territoriale de mener une action extérieure, est indissociable de la liberté qui lui est reconnue par la Constitution de s'administrer librement. C'est cette légalité constitutionnelle, de principe, de l'action extérieure qui donne cohérence aux textes de droit positif et permet de saisir l'architecture générale des conditions de l'action extérieure des collectivités territoriales et de fournir des éléments de solution pour les lacunes les plus graves »*.
L'auteur mentionne encore la doctrine ayant une position similaire dont notamment DUPUY (P-M), « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *A.F.D.I.* 1977, p. 848, PRIEUR (M.), « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *R.F.D.A.* 1985, p. 327, LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 799 ; AUTEXIER (C.), « Licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Colloque international des 15 et 16 décembre 1988, Economica, 1989, p. 249.

décentralisée. Ils seront ensuite introduits par la loi n° 92-125 du 6 février 1992[1]. La liaison entre la liberté de s'administrer et l'attribution d'une capacité et d'une compétence extérieure est le produit d'une relation de cause à effet. Elle traduit une relation de subordination de l'exercice des compétences locales au cadre d'exercice de la liberté d'administration. L'action extérieure des collectivités territoriales trouve son fondement juridique originel dans le principe de libre administration. Le Conseil Constitutionnel lui a reconnu une valeur constitutionnelle dans sa décision du 23 mai 1979[2] réitérée, notamment, dans les décisions du 25 février 1982[3].

Ainsi, l'action extérieure des collectivités territoriales en tant que modalité d'expression du principe de libre administration est, d'ores et déjà, encadrée par le respect des prérogatives de l'Etat en matière de relation avec l'étranger et le contrôle administratif du représentant de l'Etat. Néanmoins, la valeur du principe de libre administration et l'identification de l'une de ses fonctions ne permettent pas pour autant de résoudre les difficultés de discernement de ce principe dont les finalités permettraient de déterminer les conditions de légalité.

En ce qui concerne l'identification du principe de libre administration, la doctrine est assez unanime pour vérifier l'existence d'un dénominateur commun à savoir le citoyen et plus largement la communauté d'habitants se regroupant sous la collectivité territoriale. Cette position a pour conséquence d'indiquer sur une base constitutionnelle les orientations des conditions de légalité de la convention de coopération décentralisée.

Devant les difficultés de discernement du principe de libre administration, M. BACOYANNIS parvient à en formuler l'exégèse. Il expose que *« le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales n'est rien d'autre que l'affirmation constitutionnelle selon laquelle des communautés humaines qui sont définies par leur*

[1] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

[2] *« il n'a méconnu ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni les dispositions constitutionnelles qui le mettent en œuvre ou qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales »* : Cons. Const., déc. n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat*, *Rec.* p. 27.

[3] Cons. Const., déc. n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JO* du 3 mars 1982, p. 759, *Rec.* p. 38 ; Cons. Const., déc. n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*, *JO* du 27 février 1982, p. 697, *Rec.* p. 41 ; BOULOUIS (J.), « Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale, Commentaire des décisions du Conseil Constitutionnel », *A.J.D.A.* 1982, p. 303-306.

rattachement à une portion du territoire par rapport auquel est définie la communauté nationale ont vocation à maîtriser tout ce qui constitue leur propre vie »[1].

M. BENOIT souligne que la libre administration des collectivités territoriales est *« fondamentalement, non pas une liberté de personnes morales publiques ou de leurs organes, mais une liberté des citoyens, une liberté publique complémentaire, dans la sphère administrative, de la liberté d'entreprendre et de la liberté de s'associer dans la sphère civile, une liberté nécessaire en démocratie, permettant une diversité d'application de la loi dans le respect de l'égalité »*[2].

Le professeur ROUX accentue cette approche en précisant que *« la libre administration met l'accent, de son côté, sur l'existence des libertés locales, attachées au groupe humain, à la « société de citoyens » constituant la collectivité territoriale »*[3].

Ces différentes affirmations permettent de constater la difficulté de définir une notion consacrant une liberté d'ordre constitutionnel. Ces auteurs avancent encore que la liberté de la collectivité territoriale est avant tout l'expression des citoyens. Celle-ci énonce une administration qui intéresse, avant la satisfaction de la personne morale de droit public proprement dite, la satisfaction des besoins du citoyen.

Le constat d'une assise constitutionnelle implicite de l'action extérieure des collectivités territoriales conditionne l'identification des sources de légalité infra constitutionnelles. Les difficultés rencontrées dans la définition du principe de libre administration des collectivités territoriales s'expliquent au regard même de la liberté que le constituant a été désireux d'instaurer. Comme toute liberté, l'approche notionnelle est difficilement réalisable. Elle justifie l'effectivité de cette liberté. Le défaut de précision entraîne des acceptions plurielles sous un dénominateur commun, le citoyen et où s'intègrent les finalités de la coopération décentralisée. Pour autant, cette liberté n'est pas dénuée de tout encadrement. Comme toute liberté locale, elle s'exprime, pour être effective et conforme à la Constitution, dans un domaine d'action défini.

[1] BACOYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Thèse, Collection Droit public positif, PUAM, Economica, 1993, p. 130.
[2] BENOIT (J.), « La liberté d'administration locale », *R.F.D.A.* 2002, p. 1065.
[3] ROUX (A.), « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *R.F.D.A.* 1992, p. 436.

La liberté en tant que telle acquiert difficilement un contour notionnel précis. Cependant, le recoupement doctrinal permet de faire le point sur ce que recouvre de manière générale la libre administration des collectivités territoriales.

M. BACOYANNIS procède d'abord par l'approche négative de la libre administration pour tenter d'exclure ce que la libre administration ne signifie pas. L'auteur rejette ainsi de l'expression *« s'administrent librement »* toute idée de *« constitutionnalisation d'un principe d'organisation administrative, c'est-à-dire de celui de la décentralisation territoriale »* et de *« proclamation d'une liberté normative »*[1].

La notion de libre administration n'intéresse donc pas l'établissement d'une organisation administrative sous l'angle de la décentralisation puisqu'elle se tourne prioritairement vers le citoyen et secondairement vers la collectivité territoriale en tant qu'entité et personne morale. La libre administration ne représente pas non plus l'exercice d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales fruit de leur liberté de s'administrer. L'auteur exclut, d'ailleurs, la thèse développée par M. BOURJOL définissant la libre administration des collectivités territoriales *« comme liberté de prendre des actes d'administration »*[2].

La révision constitutionnelle de 2003[3] a confirmé ce point de l'exclusion du pouvoir réglementaire local comme expression de la libre administration des collectivités territoriales. L'article 72 alinéa 3 dissocie dans sa formulation le fait que *« ces collectivités s'administrent librement »* et qu'elles *« disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences »*. Cette observation renforce, en ce sens, la perception de FAVOREU sur le principe de libre administration. Il représente, selon lui, *« une liberté de gestion dépourvue de tout contenu normatif »*[4].

Dès lors, la liberté d'administration des collectivités territoriales désigne bien plus que la faculté pour ces dernières d'émettre des actes administratifs nécessaires à la réalisation de leurs missions conformément à leurs compétences respectives. Le principe de libre

[1] BACOYANNIS (C.), *Id.*, p. 128.
[2] BOURJOL M., « Constitution », in *Jurisclasseur des collectivités locales*, (8, 1983), n° 55 : BACOYANNIS (C.), *Id.*, p. 116 : *« M. Bourjol écrit que « le critère de la décentralisation est sans doute dans l'indépendance des autorités locales qui peut se manifester dans l'élection, mais il est surtout dans l'exercice de la puissance publique par des personnes administratives juridiquement « autonomes » et ajoute qu'il s'agit d'une approche qui « privilégie l'idée d'organisation administrative et non de la reconnaissance d'une liberté publique » »*.
[3] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *op. cit.*
[4] FAVOREU (L.), « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'Etat ou compétence partagée ? », *Les cahiers du CFPC*, octobre 1983, n° 13, cité par BACOYANNIS (C.), *Id.*, p. 114.

administration constitue une liberté de principe. Elle couvre l'ensemble des perspectives d'action auquel les collectivités territoriales sont susceptibles de répondre.

Le professeur ROUX en conclut que la libre administration des collectivités territoriales s'apprécie en tant que liberté d'action à laquelle n'est pas inclus le pouvoir réglementaire local. Il souligne qu'elle *« ne signifie à l'évidence ni libre réglementation, ni libre gouvernement – la nature administrative des collectivités territoriales s'y opposant – la jurisprudence constitutionnelle s'est attachée en fait à protéger la liberté de gestion des collectivités »* et ajoute que *« au-delà de la liberté « d'être », c'est donc la liberté « d'agir » des collectivités qui se trouve garantie par le juge constitutionnel »*[1].

Comme toute liberté de principe fixée en tant que règle d'action, la libre administration des collectivités territoriales est limitée par l'exception de la loi et conséquemment l'intervention du législateur sur la détermination des compétences. La relation entre la loi et le principe de libre administration est clairement exprimée à l'article 72 alinéa 3 disposant que *« dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement »*. Par la référence au législateur, l'article 72 renvoie par ricochet à l'article 34 de la Constitution disposant notamment que *« la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources »*.

La liaison a été exposée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1984. Il confirme l'articulation entre l'article 34 et l'article 72[2] et même l'ordre de cette articulation en précisant dans une décision du 8 août 1995 *« le principe de libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution que la loi doit mettre en œuvre conformément à l'article 34 de celle-ci »*[3]. Elle entraîne encore a contrario une limitation du pouvoir du législateur dans l'encadrement du principe de libre administration des collectivités territoriales[4].

---

[1] ROUX (A.), « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 438.

[2] Cons. Const., déc. n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, *JO* du 21 janvier 1984, p. 368, *Rec.* p. 38.

[3] Cons. Const., déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, *JO* du 8 août 1985, p. 9125, *Rec.* p. 63.
Dans le même sens : Cons. Const., déc. n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, *JO* du 21 janvier 1988, p. 1025, *Rec.* p. 31 ; Cons. Const., déc. n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, *Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales*, *JO* du 13 janvier 1989, p. 524, *Rec.* p. 10.

[4] Cons. Const., déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, *JO* du 1er juin 1990, p. 6518, *Rec.* p. 61 ; Cons. Const., déc. n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenues pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, *JO* du 27 juillet 1990, p. 9021, *Rec.* p. 70.

L'articulation des articles 34 et 72 détermine l'encadrement législatif et les limites du principe de libre administration des collectivités territoriales. Cette articulation de rang constitutionnel pose les fondements des conditions d'application de la libre administration. Il s'agit, de manière générale comme le dispose l'article 72 alinéa 3, de l'existence primordiale de conseils élus et de l'attribution de compétences effectives tant sur le plan de la compétence d'action propre à la catégorie de collectivité territoriale que sur les moyens de mise en œuvre de la compétence d'action dont la nécessité d'un budget propre et des moyens financiers.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, principe général d'action des entités infraétatiques, est couvert par le dispositif constitutionnel. Il en est de même du Conseil d'Etat qui dans un arrêt du 18 janvier 2001, Commune de Venelles, assoit la position de la juridiction administrative corroboré par le fait même qu'il ait rejeté la demande de référé tout en affirmant au préalable que *« le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle particulière »*[1].

Le principe de libre administration est variable selon la catégorie de collectivité territoriale et le degré d'autonomie conféré par le statut comme il en est ainsi pour la Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie. Les DROM sont concernés en tant que collectivité territoriale de la République par le principe de libre administration. La juxtaposition du département et de la région ne freine en rien l'acquisition d'un tel principe. Le défaut serait contraire à l'esprit même du principe d'assimilation/adaptation formulé par la Constitution[2].

L'extension du pouvoir réglementaire dans le domaine législatif intéressant la Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie n'interfère pas, ou peu, sur le contenu du principe de libre administration. Ce dernier peut être plus conséquent. Cependant, il ne trouve pas sa cause dans l'accroissement du pouvoir réglementaire, mais dans l'acquisition d'un statut leur permettant de disposer d'assemblées délibérantes dérogatoires du droit commun. Le principe de libre administration tend à une expression libre des collectivités territoriales. Il permet l'existence d'organes de représentation des citoyens par la voie du principe électif et l'attribution de compétences.

[1] CE Sect. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles, M. Morbelli, A.J.D.A.* 2001, p. 157.
[2] Position contraire : BACOYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, op. cit.*, p. 131.

Une distinction doit ainsi être opérée entre l'attribution de compétences par le législateur et le pouvoir d'émettre des actes administratifs ou des actes ayant valeur législative. Le principe de libre administration n'a pas pour finalité de prendre en considération l'exercice effectif des compétences des collectivités territoriales. Il inscrit, sur le plan constitutionnel, un principe inconditionnel de droit à l'action et de possibilités d'instauration d'organes élus pourvus de compétences. Le principe de libre administration s'entend davantage comme *« un droit de faire »* que comme *« une compétence de faire »* qui relève cette fois de la clause générale de compétence. Une différence existe entre le droit de faire et l'application concrète qui s'ensuit.

La nouvelle formulation de l'article 72 alinéa 3 ne produit, d'ailleurs, pas autre chose qu'une différenciation entre le principe de libre administration des collectivités territoriales et le pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, même si tous les deux s'exercent dans le cadre des conditions fixées par la loi.

En intégrant l'action extérieure des collectivités territoriales au principe de libre administration des collectivités territoriales, une source de légalité d'origine constitutionnelle se dégage. Ainsi, le contenu de la convention de coopération décentralisée découle logiquement de ce pouvoir d'agir à l'étranger au profit de la collectivité territoriale puis de l'instauration d'organes délibérants pourvus de compétences. Le contenu de la convention de coopération décentralisée trouve sa source dans ce pouvoir de faire qui permet à l'acteur d'intervenir par voie conventionnelle en matière de coopération décentralisée.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales constitue une première limite matérielle à la compétence d'attribution octroyée par le législateur en matière de coopération décentralisée. Ce principe borne alors l'exercice de cette compétence. Il se complète d'une seconde limite de niveau infra constitutionnel : la clause générale de compétence.

B : La clause générale de compétence et les attributions légales de compétences

L'article 72 alinéa 3, en consacrant le principe de libre administration des collectivités territoriales, renvoie à l'article 34 et subséquemment au législateur les modalités de son accomplissement. Elles reposent sur la formulation des compétences nécessaires à sa concrétisation.

Dans la mesure où l'expression de l'action extérieure des collectivités territoriales ressort de ce principe, il revient au législateur d'en fixer le cadre et, plus précisément, le contenu c'est à dire les compétences. Ces dernières émanent alors de dispositions législatives. Les conventions de coopération décentralisée devront en être la traduction conformément au contrôle de légalité qu'opère le représentant de l'Etat.

La circulaire du 20 avril 2001[1] détermine, dans le cadre de l'exercice de la coopération décentralisée, ce qu'il faut entendre par la notion de compétences. Le texte indique les deux sources la constituant : *« les attributions légales de compétences (celles qui résultent des lois de décentralisation et des autres textes législatifs) et la clause générale de compétence résultant des articles L. 2121-29 (pour les communes), L. 3211-1 (pour les départements), L. 4221-1 (pour les régions) »*[2].

En ce sens, la convention de coopération régionale décentralisée doit être conforme soit aux compétences expressément exposées par le législateur comme relevant de la commune, du département ou de la région, soit s'extraire de la clause générale de compétence.

La source de légalité du contenu de la convention de coopération décentralisée était présentée par l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[3]. Il attestait de la capacité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de conclure des conventions de coopération avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements *« dans les limites de leurs compétences »*. Ces limites relèvent du domaine d'action de la collectivité

[1] Circulaire commune Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[2] Art. L. 2121-29 du CGCT : le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ; Art. L. 3211-1 du CGCT : le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ; Art. L. 4221-1 du CGCT : le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région.
[3] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

territoriale reposant sur les attributions légales de compétences et la clause générale de compétence.

La détermination des compétences des collectivités territoriales revêt une approche double. Elle tend à la fois à les rechercher dans une clause favorisant une liberté d'action de l'entité infraétatique non dépourvue de limites ou dans un dispositif juridique énumératif.

La clause générale de compétence est d'origine très ancienne. Elle remonte, pour la commune, à la loi du 5 avril 1884 disposant en son article 61 que *« le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »*. Cette disposition juridique perdure de manière identique encore aujourd'hui. Le département a, quant à lui, été pourvu de cette clause progressivement, avec pour date clef, le décret du 26 novembre 1926[1], puis expressément par l'article 23 alinéa 1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982[2]. La région en fut dotée par l'article 59 alinéa 2 de la même loi[3].

La clause générale de compétence constitue le socle de l'action des collectivités territoriales, particulièrement de la détermination d'un domaine qui ne peut être fermé à l'énumération législative, compte tenu du caractère évolutif et contingent de la satisfaction des besoins de la population et, sous une acception plus large, de l'intérêt général.

La clause générale de compétence se comprend comme l'une des manifestations législatives la plus authentique du principe de libre administration[4]. En effet, la liberté de s'administrer des collectivités territoriales de valeur constitutionnelle ne peut trouver une expression plus réelle dans leur aptitude à régler par des délibérations des affaires relevant de leur compétence. La clause générale de compétence assure ainsi une représentation législative plus abstraite, pour couvrir un panel plus large de possibilités d'intervention de la collectivité. Ce point est confirmé, d'ailleurs, par le Chapitre premier du CGCT. Il pose en son article L. 1111-1 la formulation du principe de libre administration des collectivités territoriales, puis établit, en son article L. 1111-2, la clause générale de compétence comme logique d'application de la règle générale et constitutionnelle.

---

[1] MERLEY (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, Thèse, PUAM, 1998, p. 385.
[2] PONTIER (J-M), « Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *R.D.P.* 1984, p. 1452.
[3] *Ibid.*
[4] Jean-Marie PONTIER ne semble pas partager cette opinion sauf à admettre que l'énumération législative découle pareillement du principe de libre administration des collectivités territoriales : *« Et il paraît douteux que le principe de libre administration inclue la détermination des compétences par la méthode de la clause générale de compétence, car la substitution à cette dernière d'une énumération purement exclusive des compétences n'aurait pas pour effet, par elle-même, de modifier la libre administration des collectivités locales », Id.*, p. 1467.

La doctrine s'est intéressée à la clause générale de compétence, notamment, sur son évolution en fonction de la répartition des compétences par divers textes législatifs[1] au profit de l'instauration d'un bloc de compétences[2]. Ce dernier contrecarre directement l'existence même de la clause générale de compétence.

Le professeur PONTIER s'est concentré sur la tâche difficile de clarification de la notion de clause générale de compétence dans une approche comparative avec la législation relative à l'attribution de compétences. L'auteur dégage un certain nombre d'éléments de compréhension. Il expose que *« la clause générale de compétence détermine, ainsi que son nom l'indique, une généralité de compétence au profit de la collectivité »*[3]. D'après les arguments développés, il apparaît que la *« généralité de compétence au profit de la collectivité »* prend une dimension globale de désignation de l' *« aptitude de la collectivité territoriale à intervenir »*. Elle revêt la fonction de *« méthode de détermination des compétences »*[4].

L'auteur explicite au final le sens de la clause générale de compétence signifiant *« que l'intervention des collectivités locales n'est pas limitée a priori, que leur compétence n'est pas épuisée par toutes les énumérations qui peuvent se trouver dans les lois »* et qu'elle *« consacre l'initiative possible de la collectivité au-delà d'une liste possible de compétences »*[5]. Elle permet encore aux collectivités territoriales d'*« utiliser toutes les potentialités que leur laissent les lois »*[6].

La clause générale de compétence est une ouverture face à la rigidité de l'encadrement formel de la loi. Une corrélation évidente existe entre la clause générale de compétence et les compétences légales d'attribution par leurs aspects de complémentarité. Les attributions légales de compétences instituent un cadre législatif de désignation des compétences propres,

---

[1] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat, *JO* du 9 janvier 1983, p. 215 ; Loi ordinaire n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 838 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *JO* du 23 juillet 1983, p. 2286 ; Loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et au transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, *JO* du 31 décembre 1983, p. 3887 ; Loi ordinaire n° 85-97 du 25 janvier 1985 dite CHEVENEMENT modifiant et complétant la loi 83663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, *JO* du 26 janvier 1985, p. 1088 ; Loi ordinaire n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux, *JO* du 8 janvier 1986, p. 367 ; Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JO* du 28 février 2002, p. 3808 ; Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545, etc.

[2] PONTIER (J-M), « Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *op. cit.*, p. 1446-1450.
Position contraire : PASTOREL (J-P), « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *R.D.P.* 2007, p. 51-87.

[3] *Id.*, p. 1463.

[4] *Id.*, p. 1468.

[5] *Id.*, p. 1472.

[6] *Ibid.*

concurrentes ou partagées et, par la même, les orientations fondamentales de l'action des organes délibérants dans l'intérêt des citoyens. A charge ensuite pour la clause générale de compétence, en tant que source législative, d'ouvrir les perspectives d'action des collectivités territoriales.

Le professeur HERTZOG apporte une définition de la clause générale de compétence qui procède de la mise en œuvre d'une expression de la liberté d'action de la collectivité territoriale gérée par des organes délibérants et s'engageant pour la satisfaction des besoins de la population. L'auteur soutient que *« la clause générale de compétence, expression de la libre administration des collectivités territoriales, met le pouvoir administratif au service de l'imagination des élus ou agents et sous la pression constante des besoins de la population »*[1].

La clause générale de compétence traduit l'aptitude de la collectivité territoriale à régler par ses délibérations les affaires relevant de sa compétence. Elle est, par principe, non explicite. Cependant, elle ne se contrevient pas aux dispositions législatives relatives à la coopération décentralisée ayant dans cette hypothèse une valeur explicite et établissant une relation de primauté de la norme spéciale explicite sur la norme générale implicite[2]. La clause générale de compétence est une manifestation du principe de libre administration tout comme le dispositif d'attribution légale de compétences. La norme constitutionnelle prime sur ces deux normes législatives.

La coopération régionale décentralisée émane du dispositif juridique général de la coopération décentralisée. Ces deux sources constituent, en ce sens, les fondements législatifs des compétences d'intervention des communes, des départements, des régions et de leurs groupements situés dans les espaces régionaux ultrapériphériques en matière de relations extérieures avec des autorités locales étrangères.

Les règles de droit applicables à l'exercice des compétences des groupements de collectivités territoriales s'appliquent aux relations extérieures avec la logique instaurée par le législateur sur leur aptitude d'intervention au niveau des compétences transférées par les collectivités territoriales constitutives et dans le respect du principe de spécialité[3].

---

[1] HERTZOG (R.), « Rapport de synthèse, Les relations entre collectivités territoriales dans une administration locale fragmentée : des régimes juridiques variés au service de finalités multiples », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 203.

[2] DOLEZ (B.), *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse, Université de Lille 2, 1993, p. 66.

[3] Pour de plus amples précisions, se référer au Vade-mecum de la CNCD *« Coopération décentralisée et Intercommunalités »*, 15 décembre 2004, 86 p.

Dès lors, en se ralliant à la position doctrinale entendant l'exercice de la coopération décentralisée comme mode d'exercice des compétences locales[1], la coopération décentralisée constitue une modalité, une manière d'exercer les compétences locales ressortant sur le plan législatif de la clause générale de compétence et des attributions légales de compétences.

La recherche de la légalité de la convention de coopération régionale décentralisée suit une logique conforme à la hiérarchie des normes juridiques. La convention de coopération doit respecter les sources de légalité qui lui sont supérieures. Au sommet, le principe de libre administration des collectivités territoriales consacre l'étendu du pouvoir d'action des collectivités territoriales en matière de relations extérieures. La norme constitutionnelle se matérialise par ses déclinaisons législatives que sont la clause générale de compétence et les attributions légales de compétences. Cette donne a fourni au juge les éléments de réflexion sur la légalité des conventions de coopération décentralisée. La nouvelle formulation de l'article L. 1115-1 du CGCT revoit ce dispositif d'opposabilité de la règle de droit en inscrivant concrètement la coopération décentralisée au rang de compétence d'attribution légale.

II : La coopération décentralisée : une compétence d'attribution légale

La compétence d'attribution légale octroyée à chaque collectivité territoriale en matière de coopération décentralisée est le résultat d'une évolution du cadre juridique de la légalité des conventions. Cette inscription législative met fin aux incertitudes juridiques liées à l'encadrement des conventions aux limites des compétences de l'entité. Les actions de coopération ou d'aide au développement ainsi que les actions à caractère humanitaire, n'exigeant pas dans cette dernière hypothèse la conclusion d'une convention, sont maintenant expressément traduites en droit. Ce dispositif permet de répondre au problème lié à la nécessité de démontrer l'intérêt local de l'action de coopération pour justifier de sa légalité (A). Il atteste globalement d'une véritable progression juridique de la compétence (B).

A : La fin de l'intérêt local

Le principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que les deux sources législatives le traduisant ont constitué, de 1992 à 2007, le cadre de la légalité du

[1] DOLEZ (B.), *Id.*, p. 69-70.

contenu des conventions de coopération décentralisée. Cette méthode de détermination de la compétence à coopérer découlait de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 codifié à l'article L. 1112-1 du CGCT. Il encadrait la légalité des conventions au respect des engagements internationaux de la France mais aussi aux *« limites de leurs compétences »*.

La circulaire du 20 avril 2001[1] a défini les attentes en matière de légalité du contenu de la convention de coopération. Elle a souligné que la compétence qui s'en dégage ressort soit de la clause générale de compétence, soit des attributions légales de compétences. Ces deux sources constituent des manifestations du principe de libre administration des collectivités territoriales. En tant que telles, elles positionnent la satisfaction des besoins de la population comme la justification de la légalité de la convention de coopération. L'intérêt local de la conclusion de la convention est devenu le déterminant de sa légalité.

Sur le plan théorique, la réflexion ne semble pas complexe. L'intérêt local est présumé lorsque la compétence mise en œuvre par la collectivité territoriale relève d'une compétence d'attribution dévolue par le législateur. L'intérêt local n'est pas présumé lorsque la collectivité territoriale agit au titre de la clause générale de compétence. Il doit être démontré pour attester de la légalité de la convention de coopération[2].

En pratique, la tâche d'identification de l'intérêt revient au juge administratif. L'intérêt local, tout comme l'intérêt général, est une notion difficilement discernable compte tenu de son caractère évolutif et contingent. Il est, d'ailleurs, parfois apprécié de manière différente selon la juridiction saisie. Une approche notionnelle est donc quasiment impossible à fournir, sauf si une réflexion sur sa reconnaissance dans la jurisprudence est entreprise.

L'intérêt local a pour finalité première de tenter d'établir ce qui relève des *« limites externes des compétences locales »* de la collectivité territoriale concernée *« par rapport aux compétences des autres collectivités publiques et par rapport aux personnes privées »*[3].

L'intérêt local veille, ainsi, à asseoir le respect de la répartition des compétences des collectivités territoriales tant entre les entités infraétatiques elles-mêmes que sur les compétences propres de l'Etat. Il régit encore le domaine de l'interventionnisme économique

[1] Circulaire commune Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
[2] *Ibid*.
[3] VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, Collection Major, PUF, 2005, p. 232.

local[1]. Le professeur VERPEAUX mentionne les nouvelles perspectives des compétences des collectivités territoriales au regard, notamment, de l'article 72 alinéa 4 issu de la loi constitutionnelle de 2003[2] et relatif à l'expérimentation[3] concernant spécifiquement en matière de coopération décentralisée la gestion des fonds structurels européens[4]. Le procédé d'expérimentation est conforté de l'article 37-1 de la Constitution disposant que *« la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental »*[5].

Emanant de la clause générale de compétence visant à la capacité des organes délibérants à régler par leurs délibérations les affaires qui en relèvent, l'intérêt local se concentre, en ce sens, sur la notion d'affaires locales, notion tout autant indéfinissable[6] mais *« qui constitue le fondement de la compétence reconnue aux collectivités infraétatiques en matière de relations extérieures »*[7].

L'intérêt local sous-jacent à la finalité de la convention de coopération décentralisée est avéré lorsque l'action de la collectivité territoriale se rapporte de manière plus ou moins directe au domaine des affaires de cette dernière.

La détermination des éléments de perception de la notion d'affaires locales entendue par la constatation d'un intérêt local à conclure la convention de coopération décentralisée s'extrait de la jurisprudence. L'appréciation est particulièrement intéressante lorsque l'action de coopération concerne le domaine de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement. Ce type d'intervention résulte de l'exercice d'une compétence qui n'est pas expressément énumérée par le législateur. Il constitue pourtant un domaine d'action privilégié de la coopération décentralisée.

Selon la jurisprudence, l'intérêt local attestant de la présence d'une affaire locale et motivant la légalité de la convention, est constaté lorsqu'il est permis de relever un intérêt

---

[1] *Ibid*.
[2] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* 28 mars 2003, p. 5568.
[3] VERPEAUX (M.), *Id.*, p. 233.
[4] Article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JO* du 17 août 2004, p. 14545.
[5] VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 233-234.
[6] *« Dire de la commune qu'elle gère les affaires locales et présenter celles-ci comme les matières d'intérêt communal ne peut avoir de sens que si ce dernier est, sinon défini, du moins à un objet définissable. Or ce n'est pas le cas »* : CHAPUISAT (L-J), « Les affaires communales », *A.J.D.A.* 1976, p. 472 cité par MAHOUACHI (M.), *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 197.
[7] SCHNEIDER (C.), « La souveraineté de l'Etat au carrefour du droit international et du droit administratif, Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques », in *Mélanges en l'honneur de Gustave PEISER*, Droit public, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p. 429.

public[1], un intérêt direct pour la satisfaction des besoins de la population[2] et le respect du principe de neutralité[3] perçu comme l'interdiction pour la collectivité de s'immiscer dans un conflit social ou politique. La présentation de ces critères fournit au juge administratif une grille de lecture lui permettant de procéder, par la technique du faisceau d'indices, à la recherche de l'intérêt local. Il est parfois difficilement perceptible mais nécessaire à la légalité de la convention.

Il ressort alors de l'analyse du Conseil d'Etat dans son arrêt du 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, sur l'existence de l'intérêt local qualifiable pour certains de *« conception extensive de l'intérêt communal »*[4], que c'est moins le constat de la non intervention par la commune dans un différend à caractère politique qui prévaut, mais davantage, l'ensemble des éléments qui mènent à penser et à ressentir l'intérêt local de la délibération.

Cette impression d'ensemble est davantage rattachée à la notion de territoire. Il s'expose non pas dans le sens spatial du terme puisque l'action extérieure est consentie sur le plan législatif comme la faculté pour les collectivités territoriales d'étendre l'exercice de leurs compétences au-delà de leurs territoires, mais plus précisément sur la population de ce territoire.

La réflexion du juge se concentre donc sur le territoire. Ce dernier est perçu, non pas comme une délimitation de compétences, mais sur ce que peut retirer la population de ce territoire de l'exercice de cette compétence mise en œuvre dans le projet de coopération. Le juge administratif mène une recherche sur l'intensité du lien de coopération et particulièrement sur ces effets sur la collectivité humaine concernée s'intégrant dans la collectivité territoriale plus générale. Les caractéristiques reposant sur l'exigence d'un intérêt public, le respect du principe d'impartialité, des compétences de l'Etat du non exercice d'une tutelle ne sont que des critères permettant l'identification de l'intérêt local propre à satisfaire les besoins de la population.

[1] CE 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, *Lebon* p. 132.
[2] CE Ass. 25 octobre 1957, *Commune de Bondy*, *Lebon*, p. 552.
[3] CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen, commune de Romainville*, *Lebon* p. 209 ; CE 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, *Lebon* p. 324.
[4] CABANES (A.), ROBBES (A.), « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », *A.J.D.A.* 2003, p. 600.

Ce constat se dégage simplement de l'origine plus lointaine de l'intérêt local motivant la réalisation de la clause générale de compétence. Elle est issue du principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle représente une liberté d'action au profit du citoyen. C'est pourquoi l'intérêt local recherché au regard du *« rattachement à la compétence locale de l'initiative développée par la collectivité territoriale »*[1] amène le juge à effectuer une connexion entre l'acte administratif et ses effets sur le territoire local et sur les territoires étrangers concernés par le projet de coopération.

L'impact du projet de coopération sur les deux territoires constitue a fortiori un critère déterminant de la légalité de la convention de coopération décentralisée. Cet impact s'apprécie sur les résultats prospectifs. Ces derniers visent les objectifs attendus suite à la mise en œuvre des compétences et, pourrait-on même avancer, qu'elles ressortent de la clause générale de compétence ou des attributions légales de compétences.

Le contrôle du juge administratif repose sur une appréciation de la légalité de l'acte administratif. Il requiert une motivation conséquente de l'intérêt du projet et de la mise en œuvre de compétence sur la population locale et étrangère. L'argumentation de l'intérêt local du projet de coopération est évaluée par le juge selon une impression d'ensemble des retombées concrètes économiques, sociales, culturelles (etc.) de la convention mais aussi sur l'association des partenaires privés et publics pour arriver à cette fin. L'aide humanitaire ou l'aide au développement ne sont pas au nombre des compétences de la collectivité territoriale avant 2007. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont susceptibles d'être fondées pour motiver la légalité d'une convention si l'argumentation développée est probante et le caractère unilatéral de l'action peu conséquent dans le rapport de coopération.

Par ailleurs, l'évolution de la coopération décentralisée a fortement démontré ses finalités et ses fondements contemporains. Le contrôle du juge sur l'acte administratif repose, en conséquence, sur la motivation de l'acte sur ses effets perceptibles présents et à venir sur la population des territoires concernés.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*[2], assez précurseur sur la faculté des collectivités territoriales à s'engager dans des actions de coopération décentralisée et spécifiquement dans l'aide au développement, a

[1] SCHNEIDER (C.), « La souveraineté de l'Etat au carrefour du droit international et du droit administratif… », *loc. cit.*
[2] CE 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, *Lebon* p. 132.

posé les bases de l'analyse de la Haute assemblée dans la recherche de l'utilité communale de la subvention et des attributions légales. En l'espèce, le juge ne trouvant mention de la compétence pour la collectivité territoriale à intervenir par voie délibérative dans le domaine du développement et, particulièrement la compétence pour la collectivité de subventionner l'achat d'une voiture d'ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine, déclare nulle de droit la délibération.

En ramenant l'espèce à la date des faits, il est facile de comprendre que ce type d'action ne pouvait être reconnu légal par le juge administratif compte tenu d'une pratique de la coopération décentralisée par les acteurs mais non d'une reconnaissance par le droit et d'une réflexion doctrinale en ce sens.

Les lois de décentralisation ayant modifié la donne en ce domaine, le Conseil d'Etat fait état d'une évolution dans son approche sur la légalité de la convention. Se fondant sur la clause générale de compétence, il utilise la technique du faisceau d'indices sur le degré de motivation de la subvention. Ainsi, dans l'arrêt du 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*[1], le Conseil d'Etat estime *« qu'ayant pour but d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua, se fondait explicitement, en la critiquant, sur l'attitude d'un Etat étranger à l'égard du Nicaragua et imputait aux interventions de cet Etat les difficultés économiques, sanitaires et sociales de la population du Nicaragua ; qu'ainsi, en accordant des subventions à ces comités, les conseils municipaux de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville ont entendu prendre parti dans un conflit de nature politique »*.

Ce considérant expose clairement la recherche de l'argumentation de l'action voulue par les conseils municipaux. Le Conseil d'Etat conteste cette prise de position par rapport à un Etat étranger. Il faut rappeler qu'une collectivité territoriale ne peut interférer aucunement dans la politique étrangère de la France menée par les autorités étatiques suprêmes et, de surcroît, prendre partie de manière aussi certaine. Dès lors, le juge administratif ne détermine pas l'immixtion des collectivités territoriales dans un différend de nature politique comme motivant prioritairement l'illégalité des délibérations. Il juge qu'elle est la conséquence au regard de la motivation de l'acte administratif. Ce n'est donc pas le non respect du principe d'impartialité, en tant que tel, qui pose problème de manière prioritaire puisque en amont, le Conseil d'Etat rejette les fondements de cette prise de position. Il concentre son attention sur l'argumentation de l'acte.

[1] CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen, commune de Romainville, Lebon* p. 209.

Ainsi, la clause générale de compétence couvre le domaine d'action de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Le contrôle de l'intérêt local, en l'espèce, est implicite. Il repose sur l'impression d'ensemble du juge administratif sur la prise de délibération et ses effets. Le Conseil d'Etat ne cherche pas à regarder les autres critères comme l'avait fait le tribunal administratif de Paris dans son jugement du 16 décembre 1987, *Commissaire de la République de la Seine-Saint-Denis*[1]. Les argumentations étaient assez criantes pour annuler les délibérations sur ce fondement. Elles entraînaient une prise de position excessive dans un conflit de nature politique.

Ce point est confirmé, d'ailleurs, par l'analyse du professeur DOLEZ de cet arrêt. L'auteur expose : *« Ainsi, le Conseil d'Etat semble reconnaître aux collectivités territoriales la possibilité de faire de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement »* et ajoute *« L'action humanitaire n'est plus condamnée dans son principe, mais dans ses modalités concrètes d'application »*[2].

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, n'use pas d'une autre méthode d'identification de l'intérêt local sur une appréciation de la motivation des différents critères concourant à sa définition. En l'espèce, et, dans ses deux premiers points, il accentue son raisonnement sur le critère de l'impact de la délibération sur les territoires concernés établi par l'intensité du lien de coopération entre les partenaires. Elle a des répercussions immédiates et à venir sur la population. Son dernier point de recherche est afférent au différend politique utilisé uniquement pour être écarté car il est non fondé. Ceci motive la réflexion sur l'importance de la motivation de l'acte.

Il apparaît, à ce niveau, que la grille de lecture permet au juge administratif d'extraire les critères d'identification de l'intérêt local et d'en apprécier leur exploitation dans le cadre des relations de coopération. Tous les critères ne font pas l'objet d'une analyse. Un seul peut attester de la légalité ou de l'illégalité de l'acte. En somme, le contrôle du juge se poursuit sur la connexion entre l'acte administratif et son impact sur les territoires concernés par les liens de coopération à savoir, ses fondements et ses fins, puis une articulation évidente autour du citoyen.

[1] Gazette du Palais, 24-26 avril 1988, p. 302.
[2] DOLEZ (B.), *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat…, op. cit.*, p. 106.

Le professeur DOLEZ, en s'interrogeant sur la teneur du contrôle du juge suite à la jurisprudence *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*[1], a affirmé qu' *« En d'autres termes, le juge administratif se prononce sur les objectifs de l'acte autant que sur son contenu. Nous sommes proches du raisonnement utilisé en cas de détournement de pouvoir. Contrôler le but, c'est juger l'action et l'intention »*[2].

Les jugements de 2004[3] démontrent que le juge administratif poursuit toujours la même réflexion sur l'appréciation de l'intérêt local. Dans le jugement du tribunal administratif de Poitiers, *Charbonneau*, du 18 novembre 2004, le juge attend une motivation conséquente tendant à la participation financière du département des Deux-Sèvres à la construction d'un collège au Burkina Faso et à l'octroi d'une subvention au Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Deux-Sèvres au titre d'une action de coopération décentralisée avec la Communauté urbaine de Majunga à Madagascar. Le juge concentre son attention sur l'argumentation de ces deux délibérations. Il constate l'insuffisance des éléments fournis pour apprécier correctement le fondement d'un critère déterminant de l'intérêt local, les répercussions sur les besoins de la population locale.

Le jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 25 novembre 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, beaucoup plus direct, met en évidence une argumentation trop insuffisante de la délibération visant un subventionnement d'une organisation non gouvernementale (ONG) oeuvrant dans un camp de réfugiés en Palestine : *« qu'en se bornant à soutenir que cette subvention ne constitue qu'une modalité d'application de la convention de coopération décentralisée, à la supposer légale, conclue le 16 décembre 1998 avec ledit camp, la commune de Stains ne démontre pas l'intérêt communal de cette subvention »*. Le juge entend souligner que l'intérêt local ne se présume toujours pas lorsque la compétence mise en œuvre ne relève pas des attributions légales de compétences. Il mentionne directement l'insuffisance de l'intérêt local dans la mesure où, en l'espèce, aucun des critères d'identification n'a fait l'objet d'une quelconque tentative de motivation. De plus, le juge porte son attention sur l'acte administratif. L'existence d'une convention de coopération ne détermine en rien la légalité d'un acte administratif d'application[4].

[1] CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen, commune de Romainville*, *Lebon* p. 209.
[2] DOLEZ (B.), *Id.*, p. 109.
[3] TA Poitiers 18 novembre 2004, *Charbonneau*, *A.J.D.A.* 2005, p. 486 ; TA Cergy-Pontoise 25 novembre 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 0203571.
[4] Idem pour l'ensemble de la jurisprudence en cette matière, exemples : CE 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, *Lebon* p. 324 ; CAA Marseille 7 décembre 1999, *Commune d'Istres*, n° 98MA00236.

Les analyses de ces jugements et arrêts font état d'un procédé d'identification de l'intérêt local par la recherche d'un *« lien entre l'objet de la subvention et la population locale »*[1]. Ce constat se concentre sur le critère déterminant mettant en exergue la fonction primordiale de l'argumentation seule à même de fournir au juge administratif l'impression d'ensemble de la présence de l'intérêt local.

Ceci se constate, d'ailleurs, au regard de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Douai du 13 mai 2004, *Eric Delcroix*[2]. La Cour apprécie la motivation conséquente sur les résultats prospectifs de la subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise. Celle-ci engendre une association au projet d'acteurs étatiques et non étatiques. L'association est porteuse de l'effectivité du projet de coopération même si, selon la Cour, il lui est impossible d'apprécier à cette date les *« répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie »*[3].

Les critères d'identification de l'intérêt local ne sont fondés que dans la mesure où une argumentation de la délibération amène à cerner, de manière certaine, l'intérêt local de l'action. Le juge reprend un des critères pour justifier son existence en fonction de la motivation de l'acte. Le critère déterminant est assurément celui de la satisfaction des besoins de la population. Il positionne le citoyen au centre de l'action des opérations de coopération[4].

Avant l'avènement de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007[5], la légalité de la convention de coopération décentralisée s'appréciait selon les compétences mises en œuvre par la collectivité territoriale au titre de la clause générale de compétence ou des compétences d'attributions légales conformément à la rédaction de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[6]. Il encadrait la conclusion des conventions de coopération décentralisée des collectivités territoriales et de leurs groupements aux *« limites de leurs compétences »*. La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 a modifié cette présentation. Elle prévoit, désormais, expressément la conclusion de conventions pour mener des actions de coopération ou d'aide

[1] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 52.
[2] CAA Douai 13 mai 2004, *M. Eric Delcroix*, n° 02DA00929.
[3] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 54.
[4] Un parallèle peut être opéré, dans l'esprit de la réflexion du juge administratif, avec la motivation des actes administratifs prévue par la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (n° 79-587, *JO* du 12 juillet 1979, p. 1711).
[5] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.
[6] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

au développement. Cette modification commande une analyse de la progression de l'assise juridique de ces compétences.

B : La progression juridique de la compétence

L'intelligibilité apparente de la légalité de la convention en fonction de l'analyse de l'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 fausse, d'une certaine manière, l'impression de sécurité juridique des conventions et des actes administratifs d'application. La clause générale de compétence et sa traduction par l'intérêt local complique la perceptibilité de la légalité des opérations, particulièrement, en matière d'aide d'urgence et d'aide humanitaire. L'orientation vers l'inscription expresse de la coopération décentralisée comme une attribution légale de compétence revoit en profondeur les sources de légalité de la compétence à coopérer.

Devant les imprécisions liées aux fluctuations jurisprudentielles sur les actions ne relevant pas des attributions légales de compétences, telles que l'aide humanitaire ou l'aide au développement, le Conseil d'Etat a soumis une nouvelle formulation. Elle a été prise en compte par la loi n° 2007-147 du 2 février 2007.

L'article L. 1115-1 du CGCT mentionne, désormais, les buts des conventions conclues entre les partenaires pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Le législateur a supprimé la mention de l'encadrement aux compétences. Les conséquences sont majeures sur les perspectives de sécurité juridique des conventions de coopération décentralisée[1]. D'une part, la loi prévoit *« une nouvelle compétence d'attribution aux collectivités territoriales »*[2]. D'autre part, cette compétence légale d'attribution est matérialisée dans la convention. De manière plus générale, elle perfectionne l'outil de contrôle.

[1] BARELLA (X.), « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *A.J.D.A.* 2008, p. 1580-1587.
[2] GOUNIN (Y.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *A.J.D.A.* 2005, p. 1716 ; Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Id.*, p. 56.

Le Rapport de M. DECOCQ souligne alors que *« la coopération décentralisée ne serait plus un prolongement, en dehors de nos frontières, de l'action de droit commun des collectivités territoriales, mais une compétence supplémentaire de celles-ci »*[1].

Les finalités de ce dispositif sont pertinentes sur l'ensemble des orientations des opérations de coopération décentralisée. Elles tendent à fermer le dispositif de 1992 qui se déclinait dans un exercice de la coopération décentralisée, soit au titre de la clause générale de compétence, soit au titre des attributions légales de compétences existantes. Elles créent une nouvelle compétence d'attribution légale. La formulation met ainsi fin à la recherche de l'intérêt local pour des actions relevant du domaine humanitaire ou de l'aide au développement[2].

L'objectif de couverture juridique des actions dans le domaine de la solidarité internationale est encore renforcé par le dispositif issu de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005[3] codifié à l'article L. 1115-1-1 du CGCT. Ce dernier procure uniquement aux communes, aux EPCI, aux syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz, un seuil de financement pour des actions de coopération, d'aide d'urgence ou de solidarité internationale envers les autorités locales étrangères.

Ce dispositif légal, octroyé simplement au niveau de la commune et non aux départements et aux régions et encadrant le seuil financier d'intervention, présente l'intérêt de prévoir ce type d'action de coopération dans un cadre conventionnel. Il est complété d'un autre apport de la loi n° 2007-147 de février 2007 codifié à l'article L. 1115-1 alinéa 2 du CGCT. Ce dernier fournit une base légale au hors convention pour les actions à caractère humanitaire ouvert à l'ensemble des collectivités territoriales et conditionné à l'existence d'une situation d'urgence. La Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat précise, sur ce point, que *« ces actions pourront relever de leurs compétences d'attribution ou non »*[4].

---

[1] Rapport n° 3610, Assemblée Nationale, 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 (n° 2624), adoptée par le Sénat, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, 24 janvier 2007, p. 15-16.

[2] *« 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 » : Id.*, p. 16.

[3] Loi 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, *JO* du 10 février 2005, p. 2202.

[4] Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, *op. cit.*, p. 57.

Puisque la coopération décentralisée (actions Nord/Nord, Nord/Sud) devient une compétence légale d'attribution, le législateur estime qu'il n'est plus nécessaire de rechercher si la compétence exercée par la collectivité territoriale ressort de la clause générale de compétence. La jurisprudence aléatoire sur l'intérêt local est donc ainsi évincée, en particulier, sa dernière orientation lors du jugement du tribunal administratif de Poitiers du 18 novembre 2004, *Charbonneau*[1]. Ce dernier jugement positionnait l'impact de la compétence sur la population locale française comme critère d'identification. Il était naturellement difficilement trouvable en matière d'aide humanitaire.

Selon cette logique, le contrôle de légalité du contenu de la convention de coopération décentralisée apparaît beaucoup plus souple. L'existence de l'intérêt local est présumée. Lorsque le législateur inscrit que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent *« conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement »*, il ne déclare pas que les finalités des rapports de coopération puissent se libérer du domaine d'action de chaque collectivité territoriale. Le législateur parfait le dispositif juridique de la coopération décentralisée. Il le rend conforme à l'évolution des rapports de coopération menés vers les entités locales étrangères et compatibles aux nouvelles orientations.

Cette nouvelle tournure n'exclut pas le contrôle de légalité du préfet sur les conventions de coopération et les actes administratifs d'application. Le contrôle s'appuie sur la conformité de l'opération de coopération ou d'aide au développement au domaine d'action de la collectivité territoriale en matière de coopération décentralisée.

Il est alors question d'une modification de la notion *« dans les limites de leurs compétences »* par *« actions de coopération ou d'aide au développement »*. Elle a pour finalité de cerner le cadre de la relation de coopération dans la perspective d'identifier clairement les compétences engagées (objet des actions envisagées) et leurs faisabilités financières (montant prévisionnel des engagements financiers) en relation avec les paramètres de réussite et d'effectivité de la relation de coopération (variation des rapports de réciprocité, objectifs financiers, pluralité des acteurs, etc.).

Ainsi, le législateur procède à l'identification de la qualification de l'accord variable selon les rapports de coopération et par une recherche des termes adéquats conformément à la

[1] TA Poitiers 18 novembre 2004, *Charbonneau*, *A.J.D.A.* 2005, p. 486.

diversité des relations pouvant s'instaurer. L'acquisition par les collectivités territoriales et leurs groupements d'une compétence d'attribution nouvelle en matière de coopération décentralisée et émanant de la loi simplifie tant le paysage juridique de la coopération décentralisée que la mise en œuvre concrète des actions de coopération ou d'aide au développement. Il en est alors, de même, au niveau de leur contrôle. Le cadre de la légalité des conventions devient plus intelligible et l'exercice de la nouvelle compétence d'attribution légale, plus accessible. Le tout s'inscrit dans un esprit de conformité à la réalité des opérations relevant de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements de métropole ou d'outre-mer avec les autorités locales étrangères.

L'exercice de la coopération régionale décentralisée se trouve, en ce sens, modifié. La formulation de l'article L. 1115-1 du CGCT ouvre la voie aux actions de coopération, d'aide au développement et aux situations d'urgence. Cette modification répond concrètement aux intentions des opérations de coopération entre les partenaires infraétatiques des espaces régionaux ultrapériphériques. Elle intègre correctement les contingences de l'exercice des rapports de coopération.

L'affinement du contenu de la convention de coopération décentralisée présente l'avantage d'atténuer la valeur de l'intérêt local de la convention même si des interrogations peuvent toujours subsister en termes de modification du contrôle de légalité en lui-même. Néanmoins, l'inscription législative d'une compétence d'attribution propre à la matière de la coopération décentralisée engendre une marge d'action et de liberté plus conséquente pour les entités ultramarines en adéquation avec les attentes de leurs relations de coopération inscrites dans des espaces régionaux.

La fin du raisonnement dilemmatique entre la mise en oeuvre d'une compétence relevant de la clause générale de compétence ou des attributions légales de compétences dans la conclusion d'une convention de coopération décentralisée a été empreint d'une logique simplificatrice. L'unicité de la compétence s'est traduite législativement par une compétence d'attribution. Visant à mettre fin à la détermination, au cas par cas, de l'intérêt local lors du déclenchement de la clause générale de compétence, cette nouvelle attribution veille à une approche simplifiée tant de l'exercice des rapports de coopération globaux ou de l'aide au développement que de l'exercice de leur contrôle.

Pour autant, des interrogations reposent sur le fait de savoir s'il est question d'une véritable fin de l'intérêt local. La formulation générale laissera quelques questions en suspens lors de l'appréciation de la légalité d'une convention ou d'un acte administratif d'application par le juge administratif[1].

La détermination conséquente du contenu de la convention attendue par l'article L. 1115-1 du CGCT peut constituer, néanmoins, une limite à la marge d'action proche du contrôle du juge sur l'argumentation des motifs de la mise en œuvre de la compétence d'avant 2007. A ce point s'ajoute une précision apportée par le Rapport DECOCQ rétablissant quelque peu les attentes en matière de légalité du contenu, notamment, sur le respect de la répartition des compétences[2].

La légalité des conventions de coopération régionale décentralisée se calque sur le cadre juridique général de la coopération décentralisée. L'évolution législative est porteuse d'adaptation de la règle de droit à la situation des rapports produits dans les espaces régionaux ultrapériphériques. La formulation de cette nouvelle base juridique, tendant à placer la coopération décentralisée au rang de compétence d'attribution légale, ouvre le champ d'action des collectivités territoriales. De nombreuses opérations de coopération trouvent un fondement légal. Le domaine de l'action extérieure des collectivités territoriales est renforcé de manière considérable. Le droit s'est adapté à la pluralité des situations de coopération entre les entités infraétatiques.

La convention est l'outil de base de l'expression internationale des collectivités territoriales avec les autorités locales étrangères. Elle constitue un instrument d'opposabilité de la capacité à conclure avec une entité infraétatique étrangère, tout en intégrant les modalités opérationnelles des compétences pour répondre aux intentions de coopération.

La coopération décentralisée relève désormais d'une compétence d'attribution légale. Elle concorde, en ce sens, avec la pluralité des domaines pouvant être couverts par les communes, les départements, les régions et les groupements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion. Si l'intégration de la coopération régionale décentralisée au dispositif juridique de la coopération décentralisée peut être source de

[1] La clause générale de compétence reste un critère de contrôle de la légalité d'une opération de coopération décentralisée. Elle peut marquer la persistance de l'intérêt local : TA Paris 10 juillet 2008, *Madame Le Pen c/ Région Ile de France* : *« cette subvention ne peut être regardée comme destinée à la satisfaction d'un intérêt public régional »*.
[2] Rapport n° 3610, Assemblée Nationale, *op. cit.*

difficultés en matière d'identification concrète des règles de droit, les nouvelles orientations comblent quelque peu ces lacunes. Elles représentent une réponse favorable aux fonctions plurielles de l'action à l'étranger des collectivités territoriales de métropole et d'outre-mer.

L'action régionale des DROM correspond à l'exercice des rapports de coopération décentralisée effectué par les entités ultramarines dans leur environnement régional. En vertu du dispositif juridique de coopération décentralisée, les DROM contribuent de manière active à l'accroissement et à l'effectivité des relations de coopération.

L'environnement juridique de la coopération régionale décentralisée reste singulier puisqu'il émane du cadre juridique général de la coopération décentralisée et soulève, dès lors, un problème récurrent d'adaptation. Les rapports entre les collectivités territoriales de métropole avec les autorités locales étrangères des Etats membres de l'Union européenne sont naturellement distincts de ceux effectués avec des entités infraétatiques d'Etats du continent africain. Ils divergent encore de ceux opérés par les entités ultramarines avec les entités de leur environnement régional, etc. Et pourtant, c'est l'uniformité des règles de droit qui caractérise, souvent, le droit de la coopération décentralisée dans son ensemble.

La coopération décentralisée est un phénomène de rapprochement et de mise à disposition de ressources institutionnelles, financières, humaines (etc.) entre des entités infraétatiques françaises et étrangères dans un but d'intérêt commun et réciproque. L'approche notionnelle met en exergue une uniformité alors que les actions de coopération décentralisée sont plurielles. La dimension de l'environnement régional est absente de la réflexion sur l'évolution du droit et ce, moins sur la capacité ou la compétence à conclure, mais davantage sur les moyens institutionnels nécessaires à la réalisation concrète des projets de coopération. Dans cette matière, le droit reste concentré sur le territoire originaire européen et laisse de côté les dynamiques de collaboration externes. Ainsi, l'environnement juridique de la coopération régionale décentralisée est encore un droit à construire autour d'un unique paramètre : une approche de la règle de droit selon le contexte local du rapport de coopération.

L'étude de l'environnement juridique de la coopération régionale soulève un ensemble de règles de droit contribuant à l'établissement d'une action internationale régionale de l'Etat par l'exercice de rapports de coopération régionale interétatique et déconcentrée et une action

régionale des DROM par la constitution de liens de coopération décentralisée au sein de laquelle s'insère la coopération régionale associative.

Le droit de la coopération régionale intéresse, dès lors, les divers niveaux de partenaires. Des évolutions sont, tout de même, à remarquer sur l'adaptation de la règle de droit à la configuration de l'espace dans lequel les relations de coopération sont établies conformément aux acteurs en présence. La coopération régionale déconcentrée émane d'une véritable recherche d'adéquation d'un système de relation à un mode de coopération malgré la prééminence étatique. La coopération régionale décentralisée assure aux collectivités territoriales ultramarines une action menée de leur propre chef. La coopération régionale interétatique s'imprègne, quant à elle, de ces flux de coopération engendrés par les DROM en s'imposant comme référence en matière de politique étrangère.

L'appréciation de l'environnement juridique de la coopération régionale conforte l'idée que les modes de coopération prennent part à l'instauration d'un ensemble de règles de droit se rapportant à cette notion plus générale. Un cadre juridique de la coopération régionale des DROM s'instaure dont le but est de donner une cohérence à l'action externe et ultrapériphérique.

L'environnement de la coopération régionale permet de dresser l'état du droit en matière de conclusion d'un accord international ou d'une convention de coopération spécialement dans les domaines intéressant l'aura internationale des outre-mers. La recherche sur l'étendue du droit de la coopération régionale commande une réflexion complémentaire sur le droit produit suite aux actions de coopération des DROM dans leur environnement régional.

SECONDE PARTIE :

LA PRODUCTION JURIDIQUE DE LA COOPERATION REGIONALE

Une analyse exhaustive du droit de la coopération régionale ne peut se résumer à une vérification de l'environnement juridique de la coopération régionale. Elle impose une réflexion complémentaire sur le droit ensuite applicable aux accords et conventions.

Les modalités de conclusion de certains accords, comme ceux de la coopération régionale déconcentrée ou décentralisée, ont soulevé des interrogations, particulièrement et à titre d'exemple, sur la teneur de l'association des représentants des entités ultramarines dans le processus de conclusion des accords internationaux ou encore, sur les incompréhensions quant à la soumission de la coopération régionale décentralisée au régime de droit commun et ses conséquences.

Ces observations justifiées par le schéma global de perception de la coopération régionale sous l'angle de vision de l'Etat apparaissent, à ce niveau, déjà problématiques. Les lacunes se répercutent directement sur le droit produit par les accords.

L'examen commence par une recherche du contenu des accords (Titre 1). Il est alors question de reconnaître l'ordre juridique de rattachement variable selon la relation entretenue par l'entité infraétatique française avec une entité étatique ou infraétatique étrangère. Il se poursuit par une identification du droit applicable aux accords et conventions permettant de dégager les insuffisances des dispositifs juridiques et d'apprécier les possibilités d'évolution (Titre 2).

TITRE 1 : Le contenu des accords de coopération régionale

L'étude de la production juridique de la coopération régionale soulève des interrogations au niveau du contenu des accords ou conventions. L'examen du droit produit suite à la conclusion de l'acte conventionnel permet de comprendre l'ampleur de la spécificité de la relation de coopération régionale. La qualité du partenaire de coopération a un impact sur la production de règles de droit. L'attribution de règles variables selon le rapport de coopération et l'entité concernée met en exergue une normativité dont l'observation s'avère indispensable.

Dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée, le contenu de l'accord correspond fortement à celui d'un accord interétatique. La qualification d'accord international relevant de l'ordre juridique international ne prête pas à discussion. Cependant, une recherche de la nature juridique s'impose afin de démontrer l'intérêt de la spécificité de la relation d'autorités ultramarines françaises à Etats, territoires ou organismes régionaux et l'existence d'un droit différencié (Chapitre 1).

En matière de coopération régionale décentralisée, le droit produit par la relation d'autorités locales françaises à autorités locales étrangères présente, de même, quelques caractéristiques (Chapitre 2). Le rattachement direct de la convention à l'ordre juridique interne a engendré une variabilité du droit de la coopération décentralisée.

CHAPITRE 1 : Les relations entre les autorités locales ultramarines françaises et les Etats, territoires ou organismes régionaux

Les modalités de conclusion des accords de coopération régionale déconcentrée renforcent la fonction de l'entité ultramarine au niveau interne et internationale. La faculté de conclure ces accords accro les capacités de coopération. Elle fournit une base juridique à un contexte singulier de coopération dans des zones souvent insulaires. La règle de droit est alors adaptée à la réalité du rapport local et à l'entité infraétatique directement concernée.

Une réflexion sur ces deux paramètres s'impose puisqu'ils déterminent les caractéristiques de la spécificité du droit de la coopération régionale déconcentrée. Le contenu de l'accord associant une entité infraétatique française à une entité étatique étrangère est à fortiori différent d'un accord entre entités infraétatiques.

Le degré de variation du contenu ressort de l'attribution d'un dispositif juridique à des autorités locales clairement désignées et à leur champ d'intervention limité à leur environnement régional. Ces deux points démontrent que le droit exprimant concrètement l'association de l'entité à l'accord international présente une certaine spécificité. L'étude de la nature juridique des accords de coopération régionale déconcentrée (Section 1) permet de définir les raisons d'un droit différencié octroyé à l'autorité locale ultramarine française (Section 2).

SECTION 1 : La nature juridique des accords de coopération régionale déconcentrée

La nature juridique des accords de coopération régionale déconcentrée est identifiable immédiatement en fonction des conditions d'association de la collectivité ultrapériphérique à la conclusion de l'accord. L'intérêt de l'étude sur la nature juridique de ces accords repose alors davantage sur la singularité de cette relation amenant la collectivité à conclure un accord de droit international public avec des autorités étatiques.

Ainsi, l'appréciation du contenu de l'accord se concentre sur la spécificité de ce mode de coopération et de son caractère dérogatoire tant par rapport aux autres collectivités

territoriales françaises qu'entre collectivités ultrapériphériques. Un examen du cadre de la relation de coopération régionale déconcentrée permet de mettre en exergue les premiers signes de la spécificité (I). L'accès au droit international pour ces collectivités par la conclusion des accords de coopération régionale déconcentrée confirme la nature juridique de l'accord et un contenu, dès lors, dérogatoire par principe aux règles applicables aux entités infraétatiques en matière d'action extérieure (II).

I : La spécificité de la relation de coopération régionale déconcentrée

L'identification de la nature juridique des accords de coopération régionale déconcentrée ne présente pas de difficultés particulières en vertu de l'analogie de régime existant entre l'accord de coopération régionale interétatique et l'accord de coopération régionale déconcentrée.

Cette identification devient plus intéressante lorsqu'il est question d'approfondir l'analyse et d'apprécier dans quelle mesure la relation de coopération régionale déconcentrée relève du droit international. La réflexion se concentre donc d'abord sur la spécificité de cette relation d'entités infraétatiques à entités étatiques. Une véritable différence est constatée par rapport aux autres modes de coopération en fonction de l'autorité locale compétente (A) et de l'environnement régional concerné par le rapport de coopération (B).

A : L'autorité locale compétente

L'identification de l'autorité locale compétente dans la relation de coopération régionale déconcentrée est un axe majeur dans le processus de réflexion sur la spécificité de ce mode de coopération. En effet, la compétence dans la matière internationale attribuée à la collectivité est conditionnée à la nature même de cette entité infraétatique située en ultrapériphérie. Ainsi, le traitement de la question commence par une analyse du positionnement de la collectivité dans la République (1) puis un examen du niveau de son degré d'autonomie (2).

1 : La collectivité territoriale d'outre-mer dans la République

Cette attribution de compétence à la collectivité territoriale lui offrant une faculté de conclure des accords de coopération régionale déconcentrée s'explique déjà, en amont, c'est-à-dire sur le plan constitutionnel. En effet, le texte constitutionnel de 1958 établit une différenciation dans le traitement de la collectivité territoriale d'outre-mer par rapport aux autres collectivités territoriales. Cette singularité du positionnement de l'entité infraétatique dans la République motive l'octroi de prérogatives dérogatoires en matière internationale.

Le statut constitutionnel de l'outre-mer est précisé aux articles 72[1], 73[2] et 74[3] de la Constitution de 1958.

Dans son acception géographique, l'outre-mer se compose d'une multitude d'espaces terrestres variés et situés hors du territoire métropolitain[4]. Les territoires ultramarins doivent être différenciés. Ils ont chacun leurs propres spécificités[5] sur les domaines aussi variés de l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, la pêche, l'aquaculture et le tourisme. Ils se caractérisent encore par une population éclectique, notamment, à la Réunion et en Guyane.

Initialement, les départements d'outre-mer se composaient de la Guadeloupe, de la Martinique (Archipel des Antilles, mer des Caraïbes), de la Guyane française (Côte nord-est de l'Amérique du Sud, de la Réunion (océan Indien), de Saint-Pierre-et-Miquelon (océan Atlantique) et de Mayotte, collectivité territoriale de la République[6] (Archipel des Comores, océan Indien). Les territoires d'outre-mer étaient constitués originairement de la Nouvelle-Calédonie (océan Pacifique), de la Polynésie française (océan Pacifique, quatre archipels et l'îlot de Clipperton), des îles Wallis et Futuna (océan Pacifique), les Nouvelles-Hébrides (océan Pacifique), des Terres australes et antarctiques françaises (Nouvelle Amsterdam, les archipels des Crozet, de Kerguelen, et de la Terre Adélie).

---

[1] Art. 72 : Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer.

[2] Art. 73 : Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.

[3] Art. 74 : Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.
Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixées par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.
Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

[4] Réponse du Premier ministre à la question écrite n° 1434 du 18 juin 1959 de Monsieur Puech-Samson, *JO* du 14 août 1959, p. 1544 : *« Les départements d'outre-mer sont ceux qui se trouvent géographiquement situés outre-mer par rapport à la métropole, c'est-à-dire : d'une part, les départements de Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ; d'autre part, les départements d'Algérie et du Sahara »*.

[5] MATHIEU (J-L), *Les DOM-TOM*, PUF, 1988, 269 p.

[6] Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, *JO* du 28 décembre 1976, p. 7493 ; Loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte, *JO* du 23 décembre 1979, p. 3254.

La liste des territoires situés outre-mer se complète enfin des îles éparses de l'océan Indien (Iles Tromelin, Juan de Nova, Bassas de India, Europa et les Iles glorieuses).

Cette carte institutionnelle de base a fortement évolué par le biais de modifications statutaires[1] et constitutionnelles[2]. La réforme constitutionnelle de 2003 modifie substantiellement le droit d'outre-mer. Elle assure une certaine continuité à la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000[3].

D'abord, les nouvelles dispositions constitutionnelles apportent une dualité catégorielle[4] entraînant la disparition de la distinction département d'outre-mer/territoire d'outre-mer. Désormais, les collectivités ultramarines sont regroupées soit dans la catégorie des départements/régions[5] d'outre-mer, soit dans celle des collectivités d'outre-mer.

Les départements d'outre-mer sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion au nombre desquels s'ajoute Mayotte et sa départementalisation officielle pour 2011[6]. Les collectivités d'outre-mer regroupent les territoires non inclus dans la catégorie des départements ultramarins soit la Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) deviennent des établissements publics administratifs territoriaux. La Nouvelle-Calédonie et la Corse[7] sont des collectivités à statut particulier. Comme autres collectivités d'outre-mer, on relève encore les îles Crozet, les îles Kerguelen, Saint-Paul-et-Amsterdam,

[1] Mayotte : Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, *JO* du 13 juillet 2001, p. 11199 (collectivité *sui generis*).
Saint-Pierre-et-Miquelon : Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* du 14 juin 1985, p. 6551 (collectivité *sui generis*), Loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 organisation des pouvoirs publics à Saint-Pierre-et-Miquelon, *JO* du 20 juillet 1976, p. 4323 (département d'outre-mer).
Terres australes et antarctiques françaises : Loi du 6 mai 1955 (territoire d'outre-mer), Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* 28 mars 2003, p. 5568.
Wallis et Futuna: Loi statutaire du 29 juillet 1961 (territoire d'outre-mer).
Polynésie française : Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, *JO* du 7 septembre 1984, p. 2831 ; Loi du 12 juillet 1990, Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695, Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183.
[2] Nouvelle-Calédonie : Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 consacrant le titre XIII aux dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie (articles 76 et 77), constitutionnalisation de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998, Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197 ; Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.
[3] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[4] LEMAIRE (F.), « Le nouveau statut constitutionnel de l'outre-mer français », *JCP Administrations et Collectivités territoriales*, 16 juin 2003, n° 25, p. 809-814.
[5] Article 59 de la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JO* du 3 mars 1982, p. 730 : la région devient une collectivité territoriale.
Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *JO* du 3 août 1984, p. 2559 ; Cons. Const., déc. n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, *JO* du 28 juillet 1984, p. 2493, *Rec.* p. 48.
Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003: la région est inscrite dans la Constitution.
[6] Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, *JO* du 21 janvier 2009, p. 1313.
[7] Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *JO* du 23 janvier 2002, p. 1503.

Terre Adélie, les îles Eparses. Un territoire à statut spécifique est, de même, à mentionner : l'île de Clipperton.

Sous la Constitution de la Quatrième République et jusque la réforme constitutionnelle de 2003, les départements d'outre-mer ne faisaient pas l'objet d'une énumération dans le texte constitutionnel.

Le nouvel article 72, citant les différents outre-mers hormis quelques spécifiques, met en exergue la possibilité d'évolution statutaire différenciée selon le territoire offerte par la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000[1]. Ainsi est posée, comme élément de différenciation statutaire, l'assise territoriale.

Avant l'avènement de la loi d'orientation instaurant un statut à la carte et sous l'empire de l'ancien article 72, le principe était l'assimilation des départements d'outre-mer aux départements métropolitains en continuité avec la loi de départementalisation de 1946 et l'application d'un droit catégoriel commun. Identité législative et adaptation[2] constituaient donc le régime juridique applicable aux départements d'outre-mer.

Le juge constitutionnel a été réticent quant à la reconnaissance des possibilités d'adaptation. Il a entendu encadré ces exceptions au droit commun applicables aux départements en vertu de l'article 72 de la Constitution. La raison est simple. Les départements d'outre-mer sont inclus dans la catégorie des départements. Par conséquent, le postulat de base est l'identité de législation et toutes exceptions doivent être amplement justifiées.

L'appréciation de l'article 73 est dite *« restrictive »*[3]. La catégorie des départements d'outre-mer n'est entendue que sous sa forme institutionnelle et non géographique. Les

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*
[2] Décrets 60-406, 60-407 et 60-408 du 26 avril 1960.
CE 4 octobre 1967, *Epoux BULTEL*, *Lebon* p. 350 : *« Considérant qu'il résulte tant du texte de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 que des travaux préparatoires de ladite loi, que le législateur n'a pas entendu faire introduire par décrets, de façon pure et simple, dans les nouveaux départements, l'ensemble des lois et décrets en vigueur dans la métropole ; que l'exigence de décrets d'application a eu pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine en faisant subir à celle-ci les modifications nécessitées par la situation spéciale et les conditions de vie desdits départements sans que, toutefois, il puisse être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir »*.
[3] LEMAIRE (F.), « Le Conseil constitutionnel et l'avenir institutionnel des départements d'outre-mer (à propos de la décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 Loi d'orientation pour l'outre-mer) », *R.F.D.A.* 2002, p. 364 et s.
LINGIBE (P.), « Le changement institutionnel du département-région d'outre-mer : Les marges de manœuvre », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, 10 février 2003, n° 7, p. 171 et s.
FABERON (J-Y), « De l'outre-mer », *JCP Administrations et Collectivités territoriales*, Dossier spécial, 28 octobre 2002, n° 3, p. 105.

décisions du Conseil constitutionnel de 1982[1], 1984[2] et 2000[3] le démontrent. Toutes tentatives de création d'assemblée unique, de congrès sont strictement encadrées par le juge constitutionnel et considérées souvent comme dépassant le cadre des adaptations autorisées par l'article 73.

Le juge constitutionnel encadre le domaine d'application de l'article 73 conformément à sa relation directe avec l'article 72. Il rejette, ainsi, l'excès vers des mesures d'adaptation qui correspondraient, en fait, à des mesures découlant de l'article 74 de la Constitution[4]. Il met en parallèle les mesures d'adaptation relevant de l'article 73 et les mesures de spécialisation prévues à l'article 74[5].

La spécialisation du droit va bien au-delà du constat de spécificités locales. Elles ne sont pas appréciées puisqu'elles sont déjà considérées comme acquises dès l'origine. La mise en parallèle de l'adaptation de l'article 73 avec l'organisation particulière de 74 prouve que le lieu n'est pas le critère de différenciation du droit commun aux départements d'outre-mer. Il l'est en ce qui concerne l'organisation particulière des territoires d'outre-mer. L'organisation particulière s'entend sous une forme fonctionnelle et non matérielle[6]. Elle est fonctionnelle à deux niveaux en offrant une organisation particulière et dérogatoire aux territoires d'outre-mer et en légitimant la non applicabilité des règles de droit commun[7].

La loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 jalonne la future réforme constitutionnelle en instituant une évolution institutionnelle différenciée[8] pour chaque département d'outre-mer.

L'article 73 prend un nouveau souffle avec la réforme constitutionnelle de 2003. L'adaptation du droit trouve sa légitimité dans l'ancrage local des textes législatifs et

---

[1] Cons. Const., déc. n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 *relative à la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, *JO* du 4 décembre 1982, p. 3666, *Rec.* p. 70.
[2] Cons. Const., déc. n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, *JO* du 28 juillet 1984, p. 2493, *Rec.* p. 48.
[3] Cons. Const., déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19830, *Rec.* p. 164.
[4] *« Ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une « organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux seuls territoires d'outre-mer »*, *Ibid*.
[5] M. SAUVAGEOT pense, quant à lui, que l'affirmation jurisprudentielle *« des règles constitutives »* relève d'une interprétation *a contrario* du principe d'organisation particulière des TOM. SAUVAGEOT (F.), *Les catégories de collectivités territoriales de la République, Contribution à l'étude de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Thèse, PUAM, 2004, p. 289.
[6] BRARD (Y.), « Autonomie interne et source du droit en Polynésie française », *A.J.D.A.* 1992, p. 558.
[7] Cons. Const., déc. n° 84-169 DC du 28 février 1984, *Loi relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises*, *JO* du 2 mars 1984, p.764, *Rec.* p. 43.
[8] Art. 1.

réglementaires. En disposant que dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit et peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités, le nouvel article 73 assouplit substantiellement le régime de l'identité législative fortement respecté depuis 1946.

Le principe d'assimilation des départements d'outre-mer aux départements métropolitains reste de rigueur comme en atteste la formulation nette *« d'application de plein droit »* des textes. Mais, le principe d'adaptation prend un nouvel élan avec la prise en compte des caractéristiques et contraintes particulières. Dès lors, l'analyse ne repose plus sur l'existence d'une situation particulière du département ultramarin. Elle s'appuie sur des éléments constitutifs d'une situation spécifique, singulière au regard de contraintes dues au positionnement géographique de l'outre-mer. L'article 73 alinéas 2 et 3[1] accentue cette impulsion par les possibilités offertes aux départements-régions d'outre-mer après habilitation[2] de décider des adaptations des textes législatifs et réglementaires relevant de leur domaine de compétence puis de fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans des matières relevant normalement du domaine de la loi[3].

L'article 73 permet des mesures d'adaptations et des mesures de dérogations[4]. Ainsi, le nouvel article 73 dégage trois hypothèses d'adaptation du droit commun aux départements ultramarins. L'assimilation/adaptation prévue à l'article 73 alinéa 1 reste le principe de base pour l'application du droit. A cela s'ajoute, l'adaptation/habilitation de l'article 73 alinéa 2 permettant à la collectivité, après habilitation législative[5], de décider des adaptations relevant de son domaine de compétence. Enfin, l'adaptation/dérogation constitue la dernière hypothèse d'adaptation du droit aux départements ultramarins.

---

[1] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JO* du 24 juillet 2008, p. 11890. La révision constitutionnelle a étendu les autorisations par habilitation au pouvoir réglementaire.

[2] BOYER (A.), « Sur quelques questions soulevées par l'habilitation des départements et régions d'outre-mer en matière législative », *R.F.D.A.* 2009, p. 61-66.

[3] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *op.cit.* : *« (…) dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement »*.
L'article 73 alinéa 2 et 3 n'est pas applicable à l'île de la Réunion à la suite d'un amendement déposé par Jean-Paul VIRAPOULLE.
AUDIFAX (B.), Compte rendu intégral 2ème séance du mercredi 27 novembre 2002, Assemblée Nationale, *JO* du 28 novembre 2002 : *« Il n'y a aucun paradoxe à vouloir une assimilation adaptée - et même auto-adaptée - dans les matières relevant de la compétence du département ou de la région d'outre-mer - et à refuser l'auto-dérogation. L'assimilation adaptée tient compte des contraintes et caractéristiques particulières. L'auto-dérogation tient compte de « spécificités », expression distincte, prise en compte dans l'article 74. La position réunionnaise est donc d'une totale cohérence juridique. Oui, la Réunion refuse l'autonomie, c'est-à-dire la règle que l'on se fixe à soi-même dans les matières réglementaires et législatives de l'Etat, mais accepte totalement l'adaptation élargie »*.

[4] L'article 73 alinéa 4 dispose que *« les règles dérogatoires ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique »*.

[5] ou par le pouvoir réglementaire : Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *op.cit.*

L'adaptation du droit par des mesures dérogatoires prévue à l'article 72 alinéas 3 et 4 offre la faculté aux collectivités de fixer les règles applicables sur leur territoire, règles relevant normalement du domaine de compétence de l'Etat[1], de la loi. L'encadrement de cette adaptation/dérogation est identique à celui de l'adaptation/habilitation. Les départements d'outre-mer disposent, en vertu de cette disposition, d'une intervention dans le domaine législatif[2]. Cette faculté de dérogation n'est offerte qu'aux départements français d'Amérique. Elle a été refusée par l'île de la Réunion. Ainsi, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique disposent de prérogatives dont seuls les territoires d'outre-mer de l'ancien article 74 étaient pourvus. Les DROM sont appréciés sous leur angle institutionnel (article 72) et géographique (articles 72-3, 72-4[3], 73).

La réforme constitutionnelle de 2003 met en évidence une approche progressive dans le degré d'application du droit commun. L'article 74 révisé approfondit la singularité du droit constitutionnel applicable à l'outre-mer par un assouplissement de la spécialisation résultant de la diversité statutaire des collectivités d'outre-mer. L'exclusion expresse dans l'article 74 de la Nouvelle-Calédonie intensifie l'autonomie du droit.

Le régime juridique des collectivités d'outre-mer est fixé à l'article 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ne sont pas régies par cette disposition. En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, l'article 72-3 alinéa 3 dispose que *« le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII » reflétant ainsi son indépendance au regard des articles 72, 73 et 74. Il en est de même pour les TAAF dont « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière »*.

---

[1] GOHIN (O.), « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *R.F.D.A.* 2003, p. 680.

[2] L'esprit de l'article 73 alinéas 3 et 4 rejoint fortement le raisonnement juridique découlant de l'article 38 de la Constitution disposant que *« le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi »*. La mise en œuvre de cet article 38 est encadrée par un certain nombre de conditions comme la nécessité d'une loi d'autorisation se traduisant par une loi d'habilitation, des limites temporelles, des objectifs prédéfinis, les respect des règles et principes de valeur constitutionnelle ainsi qu'à des conditions de forme (PACTET (P.), *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22ème édition, 2003, p. 634 et s., LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Economica, 2ème édition, 1979, p. 795 et s.).
En vertu de l'article 73 alinéas 3 et 4, la collectivité intervient dans *« des matières pouvant relever du domaine de la loi »*, cela n'induit pas que les mesures acquièrent une valeur législative mais conservent un caractère règlementaire. Les actes dérogatoires, soumis à la principale condition de *« spécificités »* de la collectivité puis à différentes étapes (une demande de la collectivité, une habilitation législative, une loi organique, le respect des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti) assez similaires à celles de l'article 38 (LUCHAIRE (Y.) et LUCHAIRE (F.), *Décentralisation et Constitution, commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Economica, 2003, p. 55) sont des actes administratifs dont la compétence juridictionnelle revient au Conseil d'Etat. En l'espèce, il n'est question aucunement d'une délégation législative conférant à l'acte une valeur législative comme l'a remarqué la jurisprudence administrative relative aux ordonnances de l'article 38 (CE 6 décembre 1907, *Compagnie des chemins de fer de l'Est et autres*, *Lebon* p. 913, CE Ass. 24 novembre 1961, *Fédération nationale des syndicats de police*, *Lebon* p. 658). Les actes dérogatoires peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité lorsque l'acte *« n'est pas pris en application d'une loi-écran »* (GOHIN (O.), « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *op. cit.*, p. 681).

[3] La réforme de 2003 rend possible le changement de régime d'une collectivité située outre-mer.

Le nouvel article 74 met en exergue la spécialité statutaire[1]. Il indique la spécificité du droit des territoires ultramarins. L'assise territoriale conditionne la dérogation au droit commun et le degré de spécialisation. L'article 74 a pour objectif de faire prévaloir la diversité statutaire, l'hétérogénéité statutaire contrairement à l'article 73. L'hétérogénéité se perçoit par le regroupement de collectivités à statuts spécifiques.

Une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, définit le statut de la COM. Elle détermine dans quelles *« conditions les lois et règlements y sont applicables »*. Ainsi, une marge de manœuvre est laissée au législateur dans le choix de l'intégration du droit puisque rien ne permet d'affirmer que le principe de spécialité s'impose comme règle[2]. La loi organique définit pour les collectivités dotées d'une autonomie les conditions d'exercice de cette dernière[3]. En revanche, relèvent d'une loi ordinaire, après consultation de l'assemblée délibérante, les autres mesures touchant à l'organisation particulière de la collectivité c'est-à-dire les dispositions ne présentant pas un caractère statutaire.

L'évolution institutionnelle de l'outre-mer français atteste qu'il est recherché une intégration multidimensionnelle des territoires. Le régime juridique des départements régions ultramarins s'est transformé altérant[4] presque l'identité législative qui les caractérise normalement. Le développement de ce droit, par le renforcement de l'adéquation de la norme à la réalité du contexte et du destinataire, renforce l'intention de correspondance entre le niveau d'intégration du DROM dans la République et l'octroi de compétences législatives particulières en matière de coopération.

Les règles de coopération régionale déconcentrée tiennent compte réellement des particularités des entités ultramarines, notamment, selon leur degré d'intégration dans la République. Le degré d'autonomie de la collectivité fournit encore une explication fondée sur l'octroi de compétences à certaines entités ultrapériphériques en matière internationale.

[1] Art. 74 : Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.
[2] BRARD (Y.), « Identité ou spécialité législative », in FABERON (J-Y), *L'outre- mer français, La nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, p. 122 : *« Le soin est donc clairement laissé au législateur organique de préciser, pour chaque COM, si les lois et règlements sont applicables de plein droit ou non »*.
[3] Art. 74 alinéas 7 à 11.
[4] LE POURHIET (A-M), « Référendums aux Antilles « Nou pa ka acheté chat an sak » », *R.D.P.* 2004, p. 664-665.

2 : Le degré d'autonomie de la collectivité territoriale d'outre-mer dans la République

Avec la réforme constitutionnelle de 2003, le terme « autonomie » réapparaît dans le texte constitutionnel alors qu'il était absent depuis la disparition de la Communauté. L'étude de la gradation de l'autonomie des territoires ultramarins repose sur une analyse de l'évolution institutionnelle de la collectivité et sa production de normes.

La liberté dans le choix de l'organisation institutionnelle atteste de l'évolution conséquente du droit constitutionnel de l'outre-mer et de sa mutabilité. Une première ébauche de cette adaptation du droit au contexte local s'est produite par l'individualisation de la Nouvelle-Calédonie dans le texte constitutionnel aux articles 76 et 77[1]. Ils prévoyaient les modalités de l'évolution du territoire et sa possible accession à la pleine souveraineté. La Nouvelle-Calédonie est la collectivité la plus autonome de l'espace français. La Polynésie Française, malgré une évolution interne conséquente, ne parvient pas à un tel niveau. Le degré d'autonomie du territoire ultramarin a un impact sur le droit de la coopération. Les compétences octroyées dans le domaine des relations internationales sont subordonnées au contexte statutaire du territoire.

Selon le professeur ORAISON, la réforme de 2003 a introduit un *« droit au changement statutaire démocratique »*[2]. Le nouvel article 72-4 complète l'esprit de l'article 73 révisé dans la perfectibilité du cadre statutaire des DROM. Les DROM disposent, en vertu de l'article 73, de trois hypothèses d'adaptation du droit. La dernière, l'adaptation/dérogation, cumulée avec l'article 73, dernier alinéa, tendant à la création *« d'une collectivité se substituant à un département ou une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités »* les rapproche fortement du régime juridique des COM[3].

Par ailleurs, en vertu de l'article 72-4, les territoires ultramarins peuvent décider de changer de régime et de catégorie et donc de basculer vers le régime de l'article 73 s'il s'agit d'une COM, ou vers le régime de l'article 74 pour un DROM. Le changement de régime se

[1] Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 juillet 1998, p. 11143.
[2] ORAISON (A.), « Réflexions critiques sur le maintien du *statut quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 », *R.F.D.A.* 2004, p. 42-58.
[3] AUBY (J-F), « Droit de l'outre-mer et production des normes, La Constitution et les valeurs », in *Mélanges en l'honneur de LAVROFF Dmitri Georges*, Dalloz, 2005, p. 36.

fait par la voie d'une loi organique. Le processus de modification du statut de Mayotte[1] en DOM officiellement engagé par le « oui » au référendum du 29 mars 2009 met en exergue le point central de la consultation de la population locale conformément au dispositif constitutionnel en la matière. Le changement statutaire présente encore l'intérêt de conforter le paysage de la coopération régionale et de la détermination de la règle de droit dans le domaine de la coopération en terme de localisation spécifiquement régionale.

Il est important de souligner que deux collectivités ne sont pas concernées par cette disposition constitutionnelle. La Nouvelle-Calédonie en est exclue, son régime étant fixé par le titre XIII de la Constitution. Ensuite, les TAAF ne peuvent disposer de cette modalité en vertu de l'article 72-3 dernier alinéa ne faisant état d'aucune population.

Les électeurs d'une dépendance d'une collectivité peuvent faire le choix de se défaire du régime de la collectivité à laquelle ils sont rattachés. Il en a été ainsi à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 par lesquels les populations des dépendances de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin[2] ont émis la volonté de modifier le statut de leur collectivité alors que les populations de Guadeloupe et de Martinique ont opté pour un statut quo et donc la préservation de leur qualité de DROM. Les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont devenues des COM. Elles constituent deux collectivités territoriales de la République où le principe de spécialité législative se substitue à celui de l'identité législative[3]. Le choix de l'évolution statutaire au sein de la République trouve son fondement dans le droit à l'autodétermination interne[4]. La liberté du changement institutionnel s'inscrit désormais dans le texte constitutionnel. Elle est la preuve du caractère progressif du droit constitutionnel applicable à l'outre-mer[5].

---

[1] Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, *JO* du 21 janvier 2009, p. 1313.

[2] Saint-Barthélemy et Saint-Martin étaient, avant le référendum de 2003, deux anciennes communes du département de la Guadeloupe.

[3] La commune de Saint-Barthélemy est une collectivité dont le statut juridique est historiquement empreint de spécificités. Saint-Barthélemy fut rétrocédée à la France à la suite de la conclusion d'un traité franco-suédois du 10 août 1877 lui octroyant un régime juridique particulier notamment sur le plan fiscal. Le résultat du référendum n'est en rien étonnant puisque le régime juridique découlant de l'article 74 révisé correspond davantage aux velléités d'autonomie interne et à la non soumission aux règles de l'Union Européenne sur le plan fiscal et douanier.
Pour de plus amples précisions : SUR (S.), « Une collectivité locale à statut spécifique internationalement défini : l'île de Saint-Barthélemy », in *Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, Les collectivités locales*, Economica, 2003, p. 431-443.
DIEMERT (S.), « La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin », *R.F.D.A.* 2007, p. 669-680.
Elles sont expressément inscrites dans le texte constitutionnel à l'article 72-3 alinéa 2 depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ; Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JO* du 24 juillet 2008, p. 11890.

[4] ORAISON (A.), « Réflexions critiques… », *op. cit.,* p. 44 et s.

[5] Pour une approche critique de la réforme des dispositions relatives à l'outre-mer : LE POURHIET (A-M), « Référendums aux Antilles… », *op. cit.*, p. 659-679.

Le degré d'autonomie des outre-mers dans la République s'apprécie sur cet aspect statutaire et institutionnel évolutif. Il se complète d'une analyse de la production de normes par les entités infraétatiques. L'évaluation du degré réel d'autonomie permet d'envisager l'assise des compétences des entités ultramarines et la valeur de la spécificité de la relation de coopération régionale.

La valeur normative du pouvoir conféré à la collectivité varie en fonction de son statut au sein de la République. Le constituant prévoit une certaine modulation du pouvoir de création de normes concédé aux collectivités territoriales, plus précisément aux DROM et COM. Il peut se transformer en un pouvoir législatif subalterne au profit de la Nouvelle-Calédonie. Le pouvoir d'édicter des normes de la Polynésie française occupe une place médiane au sein de cet aménagement.

Les DROM disposent d'un pouvoir normatif plus conséquent que celui des collectivités de droit commun organisé par l'article 72 alinéa 3. En effet, la capacité des DROM à produire des normes découle de cet article. Il se complète des dispositions de l'article 73 distribuant les modalités relatives à l'adaptation du droit[1]. En l'occurrence, le pouvoir d'adaptation/dérogation[2] accroît la capacité normative des DROM pour la situer au même niveau que celle des anciens TOM et nouvelles COM. Elles ont, dès lors, compétence pour intervenir par la voie réglementaire dans des domaines qui relèvent normalement du pouvoir législatif donc de l'autorité centrale.

Cette compétence marginale par rapport au pouvoir normatif de droit commun s'individualise au regard des autres alternatives d'adaptation du droit. L'individualisation est encore plus nette par la volonté de l'île de la Réunion de ne pas bénéficier de cette prérogative[3]. Le pouvoir normatif des DROM s'accentue de même par la faculté d'adaptation/habilitation[4] permettant aux DROM d'adapter le droit dans les matières où s'exercent leurs compétences.

Le constituant a donné de l'intensité au pouvoir normatif des DROM sans leur conférer un pouvoir initial qui reste de la compétence de l'Etat. D'abord, le constituant

[1] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121 : Art. LO 3445-1 à LO 3445-12 du CGCT, Art. LO 4435-1 à LO 4435-12 du CGCT.
TESOKA (L.), « Les transformations du pouvoir normatif des collectivités territoriales d'outre-mer par la loi organique du 21 février 2007 », *R.F.D.A.* 2007, p. 661-664.
[2] Art. 73 alinéa 3 et 4.
[3] Art. 73 alinéa 5.
[4] Art. 73 alinéa 2.

encadre le principe d'adaptation/dérogation. Il exclut tout exercice du pouvoir normatif dans les matières régaliennes et, notamment, les règles relatives à la nationalité, aux droits civiques, aux garanties des libertés publiques, à l'état et la capacité des personnes, à l'organisation de la justice, au droit pénal, à la procédure pénale (…)[1]. Les limites sont encore fixées par les conditions et réserves de la loi organique autorisant l'habilitation[2] et la préservation des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti[3]. Le contrôle du pouvoir normatif des DROM est réalisé ensuite par le Conseil constitutionnel, lorsqu'il apprécie la constitutionnalité d'une loi relative à des mesures d'adaptation, et par le Conseil d'Etat tenu de juger de la légalité d'un acte administratif pris en application d'une loi[4].

Ces mesures d'adaptation du droit, révélatrices d'un renforcement du pouvoir normatif des DROM, font l'objet d'un contrôle en amont et en aval, de la prise de décision d'adapter le droit aux mesures d'application de l'adaptation. Ce pouvoir normatif des DROM ne constitue en rien une délégation du pouvoir législatif par laquelle les actes des collectivités auraient valeur de loi et seraient insusceptibles de contrôle juridictionnel[5]. Tout au plus pourrait-on parler ici *« d'une décentralisation législative »*[6] étendue désormais aux DROM et non plus réservée aux territoires ultramarins non départementalisés[7], même si une réelle décentralisation législative supposerait que les actes édictés par les collectivités locales aient valeur législative (exception faite de la Nouvelle-Calédonie) et non réglementaire comme c'est le cas[8].

---

[1] Art. 73 alinéa 4.
[2] Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *op.cit*.
[3] Art. 73 alinéa 6.
[4] Sur les conséquences de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le contrôle, cf CAILLE (P-O), « L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *A.J.D.A.* 2008, p. 1887-1892.
LUCHAIRE (Y.) et LUCHAIRE (F.), *Décentralisation et Constitution*, *op. cit.*, p. 54, ROUX (A.), « Le pouvoir normatif », in FABERON (J-Y), *L'outre- mer français…*, *op. cit.*, p. 130, GOHIN (O.), « La réforme constitutionnelle de la décentralisation après la première lecture devant le Sénat », *L.P.A.*, 26 novembre 2002, p. 8 : *« Il y a là, sous le contrôle éventuel du juge constitutionnel et du juge administratif de droit commun, le risque considérable d'une dérive vers l'autonomie législative et réglementaire »*.
[5] JOYAU Marc différencie *« la délégation du pouvoir législatif »* entendue comme une délégation du pouvoir qu'a le législateur d'édicter des normes insusceptibles de recours contentieux direct devant le juge administratif de la simple *« délégation de matières législatives »* comprise comme une délégation du pouvoir qu'a le législateur d'édicter des normes dans des matières déterminées. Une nette dissimilitude apparaît entre la délégation du pouvoir proprement intrinsèque et la délégation de compétence qui n'emporte de conséquences que sur la capacité de l'autorité locale à prendre des actes dans certaines matières qui relèvent normalement du domaine de la loi mais n'induisant pas pour autant un transfert du pouvoir ; JOYAU (M), *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Thèse, LGDJ, 1998, p. 242.
[6] LAMPUE (P.), « note sous la décision du Conseil Constitutionnel n° 65-34 L du 2 juillet 1965 relative à la nature juridique des articles 1er, 5, 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce », *Recueil Penant*, 1966, p. 347.
[7] JOYAU (M), *De l'autonomie des collectivités territoriales…*, *op. cit.*, p. 245-251.
[8] Et l'on pourrait préciser *« comme il en a toujours été le cas »*.

L'habilitation à adapter le droit ou à y déroger n'engendre que des actes ayant valeur réglementaire. Plus simplement, les actes émanant des assemblées des DROM relèvent de cette catégorie. Ils y resteront en vertu du principe d'assimilation qui caractérise la catégorie d'outre-mer départementalisée et régionalisée. Ensuite, l'Etat se décentralise certes, mais il reste unitaire et indivisible. Il n'a pas vocation à étendre le pouvoir législatif aux collectivités infraétatiques plus particulièrement aux DROM et aux COM. Preuve en est avec le pouvoir normatif des COM qui, à la suite de la révision constitutionnelle, ne constitue toujours pas une délégation du pouvoir législatif. Le constituant ne revient pas sur les acquis consacrés par la jurisprudence constitutionnelle et relative à la délégation de matières législatives accordée par l'article 74 de la Constitution.

En revanche, il pose une précision constitutionnelle concernant la nature juridique des actes des assemblées territoriales pris dans les matières relevant du domaine de la loi. Ces actes sont des actes réglementaires, des actes administratifs. Leur légalité fait l'objet d'un contrôle spécifique du Conseil d'Etat[1] dont les conditions sont déterminées par la loi organique[2]. Cette disposition ne concerne, pour le moment, que la Polynésie française dotée d'un statut d'autonomie interne depuis la loi organique de 2004[3].

Les actes de l'assemblée de Polynésie française conservent malgré la dénomination « lois du pays » et un degré de normativité plus important que les actes des DROM, un caractère réglementaire[4]. Par contre, les « lois du pays » émises par le Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie ont force de loi. L'article 107 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie[5] dispose que les « lois du pays » ont force de loi dans les domaines définis à l'article 99. De par cette formulation, le législateur ne confère pas une valeur législative à la loi du pays mais une valeur quasi-législative. C'est pourquoi, l'article 34[6] n'est pas remis en

[1] CE Sect. 1er février 2006, *Sandras et Commune de Papara*, Concl. STAHL (J-H), *R.F.D.A.* 2006, p. 271-279 ; CE 22 mars 2006, *Fritch et autres* ; CE 15 mars 2006, *Société Super Fare Nui*, notes MOYRAND (A.) et TROIANIELLO (A.), *R.F.D.A.* 2006, p. 1111-1123.
LE GUILCHER (S.), « Le statut juridique des « lois du pays » polynésiennes : entre continuité et originalité », *R.F.D.A* 2006, p. 1103-1110.
[2] Art. 74 alinéa 8.
[3] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183, section 5 *« Lois du pays et délibérations »*.
Domaine d'action du pouvoir normatif du territoire : Art. 140.
[4] Cons. Const., déc. n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie Française*.
LUCHAIRE (F.), « La Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », *R.D.P.* 2004, p. 1727-1737.
[5] Loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197.
[6] Il en est de même de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 disposant que *« la loi est l'expression de la volonté générale »*, des articles 1er et 3 de la Constitution consacrant l'indivisibilité de la République, l'égalité devant la loi de tous les citoyens et l'affirmation que la souveraineté nationale appartient au peuple dont aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

question et ne devait pas faire l'objet d'une révision constitutionnelle. Le pouvoir de voter la loi est toujours une prérogative du Parlement.

L'accroissement du pouvoir normatif des collectivités situées outre-mer est révélateur de la volonté de l'Etat de ne pas altérer l'homogénéité des catégories de collectivités territoriales dans la mesure où ce pouvoir est progressif. Il est de base en ce qui concerne les collectivités de droit commun et encadré par l'article 72. Il évolue pour les DROM en leur donnant la capacité d'édicter des normes relevant normalement du domaine de la loi et consacrée à l'article 73. Ces actes administratifs sont soumis au contrôle de légalité. L'Etat consent ainsi à une certaine marge de manœuvre de la collectivité. Il se perfectionne ensuite pour la Polynésie française où la notion « lois du pays » apparaît mais n'emporte pas les mêmes conséquences que les « lois du pays » de la Nouvelle-Calédonie. Les actes sont réglementaires même si leur intensité normative est plus importante que les actes des DROM. Enfin, les « lois du pays » de la Nouvelle-Calédonie ont, quant à elles, force de loi. La capacité normative de la collectivité est ainsi à son extrême.

Cette variabilité de l'intensité normative a un impact certain sur le droit de la coopération et, spécifiquement, sur les compétences des entités ultramarines mises en œuvre en matière de coopération. Le degré d'autonomie interne de l'entité joue ainsi sur sa faculté d'user de compétences dont ne dispose pas une collectivité territoriale commune.

Si l'Etat est désormais constitutionnellement décentralisé[1], il n'est pas fédéralisé ou régionalisé. La décentralisation « à la française » trouve sa limite dans le caractère unitaire de l'Etat, critère intrinsèque. Toutes attributions de compétences de l'Etat vers les collectivités situées outre-mer ou toute répartition matérielle de compétences doivent s'analyser en fonction de ces deux caractères de l'Etat français.

La prééminence de l'aspect unitaire de l'Etat sur celui décentralisé est mise en exergue par l'encadrement étatique venant se produire sur l'octroi de capacités et de compétences pour agir dans l'environnement régional. Le droit de la coopération régionale se construit et se modèle en fonction des dispositions constitutionnelles afférentes aux DROM. Il se calque alors nécessairement sur le rapport concret du DROM et de l'Etat. La compréhension du droit

[1] GOHIN (O.), « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *A.J.D.A.* 2003, p. 524 : *« L'affirmation du principe d'un nouvel Etat décentralisé dans la Constitution révisée ne s'inscrit donc, en aucun cas, dans le contexte d'un prétendu fédéralisme, même asymétrique, qui serait tout simplement suicidaire pour l'Etat-nation en France. Il suppose également, dans cet Etat unitaire, d'écarter l'Etat régionalisé ».*

de la coopération régionale sous l'angle de son rapport au texte constitutionnel fixe alors les bases des capacités et des compétences en matière extérieure aux entités ultramarines. L'environnement régional est le second facteur de spécificité de la relation de coopération régionale.

B : L'environnement régional concerné

La coopération régionale déconcentrée à une contenance particulière par rapport aux autres modes de coopération ouverts aux collectivités territoriales. Elle permet une collaboration des entités infraétatiques ultramarines directement avec des Etats, des territoires ou des organismes intergouvernementaux de leur environnement régional. La coopération régionale déconcentrée s'imprègne alors d'une couleur internationale très importante aux délimitations territoriales quasi-imaginaires[1]. La région, dans le cadre de la réflexion, ne s'entend plus comme une entité infraétatique territorialement définie par chaque Etat. Elle s'apprécie comme une zone abstraite fruit de la construction d'un espace à la suite d'opérations de coopération aux conséquences normatives ou non.

M. HETTNE[2] distingue cinq niveaux de *« régionalité »* : la région comme unité géographique et écologique délimitée par des barrières naturelles ; la région comme système social plus ou moins conflictuel d'interactions culturelles politiques et économiques ; la région comme coopération organisée en matière culturelle, économique, politique ou militaire, institutionnalisée par des organisations régionales multilatérales ; la région comme société civile émergeant par la culture, la communication sociale et la convergence des valeurs ; la région comme construction historique d'une entité distincte agissant comme acteur politique et dotée d'un certain niveau de légitimité.

De ces différents critères, il ressort nettement que la région peut constituer un espace construit de manière naturelle fondé sur un environnement commun à plusieurs Etats et

[1] SMOUTS (M-C), « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in LE GALES (P.), LEQUESNE (C.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, 1997, p. 37-38 : *« Le propre de la région est de n'avoir ni définition ni contour. Les critères empiriques permettant de reconnaître une entité socio-économique comme suffisamment homogène et distincte des autres entités sont flous et hétéroclites. La catégorie « région » regroupe des ensembles disparates et le même terme sert à désigner des formations subnationales, intermédiaires entre le niveau local et le niveau national à l'intérieur d'un Etat (La Bavière, la Catalogne, La Lombardie, L'Aquitaine…), des zones de coopération incluant des Etats voire des sous-continents entiers (le cône sud-américain, l'Amérique du Nord, la région pacifique), des espaces transfrontaliers entre plusieurs régions subnationales appartenant à des Etats différents : la Neisse, les nouvelles zones de développement économique en Asie orientale »*.

[2] Cité et présenté par SMOUTS (M-C), *Id.,* p. 38.

subissant les mêmes contraintes liées à leur positionnement géographique. La région est encore susceptible de se façonner à la suite d'interactions et de convergences culturelles, politiques, économiques dans la plupart des cas liées à un rapprochement géographique. La région ne s'analyse plus sous cet angle comme une unité territoriale interne mais comme *« un ensemble spatial (plus ou moins grand) qui désigne les caractéristiques communes ou les relations, y compris conflictuelles, d'un plus ou moins grand nombre d'Etats possédant des intérêts communs, soucieux d'affirmer leur solidarité ou de promouvoir le développement de leurs échanges »*[1]. L'environnement régional de la collectivité territoriale d'outre-mer rend spécifique le rapport de coopération d'entités infraétatiques à entités étatiques.

Le dénominateur commun résulte généralement de l'environnement géographique. Il est vecteur de rapprochements plus ou moins spontanés par la force de l'histoire et du temps ou de considérations environnementales.

L'ouverture d'un Etat vers les Etats de son environnement représente la quintessence même de la coopération. Le professeur FLORY précise d'ailleurs sur ce point que les pays en voie de développement *« sont conditionnés par leur environnement géographique, par leur histoire et par leur régime intérieur ; (…) recourir à une coopération lointaine et malgré tout aléatoire en se coupant de possibilités plus proches et de l'environnement immédiat contribue à diminuer dans des proportions considérables les chances de réussite de l'opération »*[2].

Un environnement régional moteur de développement des entités se caractérise par la similitude des difficultés rencontrées dans une même zone géographique (des catastrophes naturelles, des évènements extraordinaires, l'insularité…). Elle est ensuite facilitée par des convergences culturelles, sociales, ethniques, linguistiques et l'intersubjectivité des populations appartenant à la zone. Les points de concordance entre les acteurs ne sont pour autant pas nécessaires.

En ce qui concerne les DROM, la coopération avec les Etats ou les entités infraétatiques de leur environnement régional tend à réduire considérablement le principe de l'exclusif. Ce principe désigne le fait que les DROM ne coopèrent et ne transigent qu'avec la métropole. Cette exclusivité est néfaste à l'accroissement économique et au développement autonome. L'histoire particulière des DROM, anciennes colonies françaises, ne facilite pas

[1] LACOSTE (Y.), *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, 1995.
[2] FLORY (M.), « Essai de typologie de la coopération bilatérale pour le développement », *A.F.D.I.* 1973, p. 705.

l'insertion dans leur environnement régional. La décolonisation et la décentralisation ont permis d'alléger ces liens de dépendance et de présenter les DROM à la fois comme des entités françaises mais aussi comme des entités faisant partie d'un ensemble géographique qui leur est propre. Cette dualité se complète de leur qualification de RUP de l'Union européenne. La difficulté pour les DROM est de composer avec ces différentes appartenances.

L'article 299 § 2[1] élève dans le droit primaire la notion d'ultrapériphérie comme base de réflexion à l'adaptation du droit dans les départements régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Ainsi, une différenciation du droit en fonction du lieu est admise. Elle *« éclaire la compréhension des mécanismes de l'organisation de l'espace »*[2].

L'objectif de développement de ces zones extra européennes s'insère dans les dispositions du traité. Il sert de fondement à toutes politiques menées vers ces territoires englobant la politique de coopération.

La dimension ultrapériphérique semble désormais acquise dans la mesure où le traité établissant une Constitution pour l'Europe[3] reprenait les dispositions centrales de l'article 299 § 2 à l'article III-424 du Titre VII. Ce traité énumérait, en conformité avec la révision constitutionnelle, les régions ultrapériphériques françaises de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion ainsi que les Açores, Madère et les îles Canaries.

Le Traité de Lisbonne reprend, en ce sens, l'énumération ainsi que la compétence de principe du Conseil dans l'appréciation de la nécessité de prendre des mesures adaptées à ces territoires. Plus encore, l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit l'adoption par le Conseil de mesures spécifiques suite à une procédure législative spéciale. L'applicabilité de l'ensemble des traités aux régions ultrapériphériques est confortée. L'esprit de l'intégration par l'adaptation du droit est ainsi conservé.

[1] Art. 349 du TFUE.
[2] REYNAUD (A.), *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, PUF, 1981, cité par BERTILE (W.), *La Réunion, Département français d'outre-mer, Région européenne ultrapériphérique*, Thèse, Université de la Réunion, 2000, p. 17.
[3] OMARJEE (I.), « Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et les frontières ultrapériphériques de l'Union européenne : le régime des RUP, entre consolidation et interrogations », *L.P.A.*, 10 novembre 2005, n° 224, p. 4-11.

Il est opportun ensuite de souligner l'influence de l'ultrapériphérie dans la politique régionale de la Communauté[1]. Originellement, le traité de Rome de 1957 inscrivait dans le préambule les objectifs *« de développement harmonieux, équilibré et durables des activités économiques »*[2] et de réduction des écarts de développement entre les différentes régions constituant l'espace européen.

L'avènement du Marché commun a accentué la nécessité de mener des politiques ciblées géographiquement afin de tenter de combler ses impacts négatifs sur l'économie des territoires insulaires. L'objectif de cohésion économique et sociale fut donc intégré à l'article 158[3] (ex-art. 130 A) du traité instituant la Communauté européenne. La politique régionale se caractérise par l'octroi de fonds à finalité structurelle[4]. Ces fonds structurels sont destinés au financement de projets de développement dans des zones territoriales prédéterminées. Ainsi, les RUP relèvent de l'objectif 1[5] et disposent à ce titre du FEDER, du FSE, du FEOGA et de l'IFOP (instrument financier d'orientation de la pêche). La politique régionale européenne concourt au développement des zones territoriales de l'espace européen défavorisées par les objectifs même de l'organisation internationale d'intégration à laquelle elles font parties.

La décision POSEIDOM de 1989 pose les bases de l'ultrapériphérie et les objectifs à poursuivre, notamment, *« l'insertion réaliste des départements d'outre-mer dans la Communauté en fixant un cadre approprié pour l'application des politiques communes dans ces régions »*, *« le rattrapage économique et social des départements d'outre-mer dans la perspective du marché intérieur (…) par l'action coordonnée et concentrée des fonds à finalité structurelle, de la Banque européenne d'investissement et d'autres instruments financiers »*[6].

---

[1] La politique régionale et la politique de cohésion sont souvent confondues malgré des distinctions dans leurs objectifs propres : *« La politique régionale et la politique de cohésion sont les instruments dont l'Union européenne s'est dotée pour mettre en œuvre la cohésion communautaire. A cet effet, la politique régionale vise à réduire les écarts de développement qui existent entre les différentes régions à l'échelle de l'Union entière alors que la politique de cohésion a pour but de mener une action de soutien ciblée à l'égard des pays caractérisés par un retard particulièrement important. »*, GAETA (F.), « La nouvelle politique régionale européenne, Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *R.F.A.P.* 2004, n° 111, p. 448.

[2] Art. 2 du TCE.

[3] Art. 158 (ex-art. 130 A) : Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.
En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales.

[4] DUPRAT (J-P), SIMMONY (M.), TUBUL (M.), *Les fonds structurels européens en région*, LGDJ, 2003, 199 p.
BUZELAY (A.), « Rôle et limites des fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale », *R.M.C.U.E.*, n° 401, septembre-octobre 1996, p. 579-584.

[5] La répartition en objectif a pour finalité de déterminer les buts des projets de développement. L'objectif 1 est relatif au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement dont le Produit intérieur brut est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne.

[6] Déc. n° 89/687/CEE du Conseil du 22 décembre 1989 instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), *JOCE* L 399 du 31 décembre 1989, p. 39.

Il ressort de cette politique régionale, une action européenne ciblée géographiquement et mise en œuvre par des mesures et des fonds spécifiques propres à combler les lacunes découlant de la diversité des territoires composant l'espace européen. Le lieu se révèle, une nouvelle fois, comme un critère de différenciation du droit et justifiant *« des politiques régionales polyvalentes et adaptées »*[1].

L'autorité locale compétente en matière de coopération régionale déconcentrée ainsi que l'environnement régional concerné par le rapport de coopération sont les deux axes majeurs justifiant une spécificité certaine de la relation d'entités infraétatiques à entités étatiques. La relation bilatérale ou multilatérale est le résultat d'une relation singulière de l'entité ultramarine avec le droit de l'Etat et de l'intérêt de l'expansion de cette dernière dans son environnement régional.

L'accès au droit international par ces collectivités au moyen d'une association au processus constitutionnel de répartition des compétences en matière de conclusion d'un accord international révèle une véritable différence dans le traitement de la collectivité territoriale et la capacité et la compétence à coopérer.

II : L'accès au droit international

L'accès au droit international par les collectivités territoriales ultrapériphériques concernées par le dispositif de coopération régionale déconcentrée est une prérogative par essence dérogatoire au positionnement de l'entité infraétatique dans son action à l'étranger telle qu'il est envisagé par l'Etat. Cet accès au droit international démontre encore une certaine spécificité de la relation. La qualification d'accord international est immédiate au regard de l'association de la collectivité territoriale au processus de conclusion d'un accord marqué d'une forte empreinte étatique. Pour autant, un examen du domaine de normativité de l'accord international (A) s'impose afin de retracer la progression réelle de la collectivité dans l'ordre international et vers le droit international. Suite à ces considérations, l'accord de

[1] ANDRE (C.), « Les dimensions du Marché unique et les politiques régionales de la Communauté », *R.M.C.*, n° 334, Fév. 1990, p. 145 : *« (…), la politique régionale de la Communauté a le mérite de s'être largement diversifiée en politiques régionales souples et ciblées, d'une part en différenciant ses objectifs en fonction des problèmes rencontrés (sous-développement, reconversion industrielle, aménagement rural), et d'autre part en s'adaptant spécifiquement aux problèmes particuliers d'une région déterminée, grâce aux nouvelles modalités mises en œuvre (plans de développement régionaux et cadres communautaires d'appui, qui constituent autant d'approches particulières qu'il y a de situations particulières). En outre, la souplesse et la variété des modalités d'intervention (programme mono ou plurisectoriels, intégrés ou non, projets individuels, subventions globales) devraient en principe permettre de faire face à une gamme de besoins régionaux complexes et diversifiés »*.

coopération régionale déconcentrée s'apprécie comme un accord relevant du droit international public (B) confirmant la singularité de la relation de coopération régionale déconcentrée.

A : Le domaine de normativité de l'accord

L'accès au droit international pour la collectivité territoriale d'outre-mer par sa faculté de conclure un accord de coopération régionale déconcentrée s'analyse d'abord en fonction de la normativité même de l'accord. En effet, l'analogie de régime entre l'accord interétatique et l'accord déconcentré ne peut exclure une réflexion sur ce qui constitue en amont la base de la réflexion sur la production juridique de l'accord de coopération régionale déconcentrée. Ainsi, l'étude commence par la recherche de l'intérêt de définir le domaine normatif (1) et se poursuit par une identification des paramètres de la normativité en droit international (2).

1 : L'intérêt de la définition du domaine normatif

Le rattachement normatif de l'accord de coopération régionale déconcentrée à l'accord de coopération régionale interétatique semble, a priori, aller de soi compte tenu du caractère prédominant de l'Etat dans la procédure de conclusion de l'accord qualifié d'international par le texte législatif de 2000[1]. Ce constat s'opère à la suite d'un rapprochement rapide entre les modalités de conclusion de l'accord international et sa valeur normative.

Cette approche revêt une logique première imparable. Elle peut se révéler erronée dans la perception de la normativité réelle d'une convention internationale. En effet, l'identification de la production juridique d'un accord permettant de connaître le droit applicable se distingue de l'identification du droit intéressant en amont la conclusion. Une interconnexion directe ne peut être effectuée entre le droit visant à la conclusion de l'accord et le droit applicable à cet accord.

Le postulat de départ impose que la conclusion d'un accord international entre deux sujets de droit international ne procède pas, dans son application concrète, forcément de la mise en œuvre de règles relevant de l'ordre juridique international et du droit international public. Elle peut toucher la prescription de règles de droit international privé, de droits

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

internes ou encore de droit intrinsèque à l'organisation interne des organisations internationales.

La différenciation engendrée par le défaut de relation causale entre le droit de la procédure de conclusion de l'accord international et le droit qui lui est applicable une fois formé est présentée par le professeur BARBERIS. S'interrogeant sur le concept de « traité international », l'auteur précise qu' *« il faut toujours faire la distinction entre la procédure de création de la norme et la norme créée »* et *« distinguer la procédure conventionnelle de création des normes de la norme conventionnelle issue de cette procédure »*[1].

La distinction permet ainsi de comprendre l'intérêt de l'étude de la normativité d'un accord de coopération régionale déconcentrée. Elle ouvre la voie à l'identification de l'ordre juridique dans lequel l'accord s'insère par la détermination de son droit. La normativité de l'acte est un élément central.

Les interrogations reposant sur la production juridique de l'accord de coopération régionale déconcentrée ont pour but de définir l'accord en tant qu'acte juridique se rattachant à un ordre juridique et bénéficiant du droit qui en découle.

La normativité se perçoit sous son acception générale comme la représentation d'une conformité à une norme. La normativité constitue la fonction d'expression de la norme créée selon une procédure préalable. Sous son angle étymologique, le terme « norme » provient du latin « norma » signifiant « équerre », « règle ». La règle s'entend étymologiquement dans le sens de « principe » puis d' « instrument ». L'approche notionnelle de la norme amène à une définition en tant que *« Règle, principe, critère auquel se réfère implicitement ou explicitement tout jugement ; modèle »* ou encore *« Ensemble des règles de conduite qui s'imposent à un groupe social et qui orientent l'action de ses membres. (Les normes ne sont pas des lois ou des règles explicites, elles sont l'expression des attentes du groupe par rapport à ses membres) »*[2].

La dernière solution soumise à la définition de la norme fournit les bases d'identification de la norme conventionnelle. Elle émane de la conclusion d'un traité entre

[1] BARBERIS (J. A), « Le concept de « traité international » et ses limites », *A.F.D.I.* 1984, p. 245.
[2] Grand dictionnaire encyclopédique, Librairie Larousse.

deux sujets de droit international. En effet, la norme conventionnelle ne poursuit pas l'objectif de produire une règle sous son acception juridique mais d'orienter les comportements des plénipotentiaires dans le respect de clauses disposant d'une portée normative.

Le professeur JACQUE soulève la malléabilité de l'acte juridique dans sa formulation conventionnelle en soulignant : *« L'acte conventionnel est utilisé essentiellement dans les relations entre sujets de droit égaux et indépendants. Il caractérise essentiellement les relations de « coordination » entre sujets de droit international. Dans l'acte conventionnel, la volonté des auteurs de l'acte est libre. Sous réserve de l'existence du jus cogens, ceux-ci peuvent donner à l'acte le contenu qui leur convient. La norme créée ne vient pas prendre place dans un ordre juridique hiérarchisé. Il en résulte une grande souplesse dans la technique conventionnelle »*[1].

La norme conventionnelle issue du rapprochement entre deux sujets de droit international ne soulève guère de difficultés dans sa caractérisation et son rattachement à un ordre juridique. L'accord interétatique dispose d'un caractère normatif de principe compte tenu de son expression en vertu de la liberté contractuelle et du principe pacta sunt servanda. Cet accord relève de l'ordre juridique international. Il est soumis au droit international public.

Ainsi, si une corrélation évidente apparaît entre l'accord de coopération régionale interétatique et l'accord de coopération régionale déconcentrée au regard de la concordance des finalités de l'intention de coopération, le souci d'exhaustivité de l'étude impose de retracer l'acquisition de la normativité en droit international d'un accord auquel des entités décentralisées ultramarines ont pris part lors de sa conclusion.

L'identification des paramètres de la normativité peut s'effectuer en fonction de la définition apportée par le professeur JACQUE à la notion d'acte juridique : *« L'acte juridique prend donc une importance particulière au sein d'un ordre juridique. Il apparaît comme la technique utilisée pour donner naissance à des droits et à des obligations qui s'imposeront aux sujets de l'ordre ju*ridique » et l'auteur de compléter : *« L'acte juridique donne naissance à une norme nouvelle »*[2].

[1] JACQUE (J-P), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Thèse, LGDJ, 1972, p. 478.
[2] *Id.*, p. 8.

Outre l'intérêt de concevoir la norme sous son inscription au sein d'un acte juridique, l'auteur indique encore son domaine d'intervention. L'ordre juridique représente la raison d'existence de la norme. Ensuite, l'auteur détermine comment la norme est réellement norme par l'édiction de droits et d'obligations auxquels les sujets devront se conformer.

L'acte juridique constitue un instrument normatif. Il découle directement d'un ordre juridique conditionnant l'application d'un droit spécifique.

Sous l'angle du droit interne, l'intelligibilité de la notion de norme juridique aide à son discernement dans le cadre du droit international. La norme juridique, telle qu'elle se perçoit dans l'ordre juridique interne, comporte des éléments de similitude avec sa perception dans l'ordre juridique international. Ceci s'observe particulièrement lors de l'acquisition volontaire de la normativité et l'instauration de prescriptions déterminant l'assise juridique de l'accord de volonté.

Ainsi, dans l'ordre juridique interne, la norme s'envisage comme *« la signification d'un acte de volonté : un acte par lequel quelqu'un veut que quelque chose doit avoir lieu »*[1]. Le professeur MILLARD ajoute à cette approche développée par KELSEN que la norme est *« une signification prescriptive d'un acte de volonté, et un usage cohérent du terme de norme devrait entraîner implicitement l'acceptation des conséquences d'une telle définition, ou être dépendant de cette acceptation »*[2].

Si la norme née d'un acte de volonté, elle ne demeure norme que dans la mesure où elle intègre la prescription de droits et d'obligations à suivre par les sujets de l'ordre juridique concerné. De ce constat découle alors la notion de normativité en droit interne. La normativité d'un acte de l'ordre juridique interne implique un rapprochement entre la constitution intentionnelle de la norme et sa concrétisation, son respect par les acteurs de cet ordre.

Dans l'ordre juridique international, la valeur normative d'un acte se constate en fonction de la volonté des auteurs de la norme à la produire, de l'expression concrète de droits et d'obligations à suivre et de la visualisation de techniques de règlements des conflits accompagnées de leurs moyens de sanction. La valeur et le contenu de la normativité se

[1] KELSEN (H.), *Théorie générale des normes*, PUF, 1996, p. 2-3 cité par MILLARD (E.), « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 21, p. 61.
[2] *Ibid.*

singularisent selon des aspects évolutifs et contingents. Par ailleurs, dans l'ordre juridique international, l'insuffisance des mécanismes de contrôle et de sanction fait l'objet de critiques.

Le caractère normatif du traité est une condition de son effet juridique. Le professeur BARBERIS, en s'interrogeant sur les caractéristiques du traité international, conditionne la qualification de traité international à l'acquisition de dispositions normatives[1]. Selon un raisonnement par étape, l'auteur avance que *« les clauses d'un traité international n'ont de sens que dans la mesure où elles appartiennent au domaine normatif »*, entendu comme la constitution *« de normes juridiques, c'est-à-dire de normes établissant juridiquement une conduite comme permise, interdite ou obligatoire »* ayant pour sens *« d'être une prescription, une disposition »*[2]. La prescription *« doit avoir pour effet une modification de la situation juridique existante »*[3].

Cet ensemble d'éléments de perception de la normativité en droit international amène au constat de la formulation d'orientations plus ou moins impératives consenties par les Etats. Elles modifient la situation juridique préexistante quant à l'état des relations entre les sujets de droit international s'intégrant dans l'ordre juridique international.

La normativité en droit international s'analyse en fonction du domaine normatif de l'acte juridique conclu entre deux ou plusieurs sujets de droit international. L'appréciation de la normativité de l'acte conventionnel a pour objectif de cerner le domaine couvert par la collaboration entre les Etats et, de manière plus précise, les finalités de l'acte conventionnel.

L'identification du domaine de normativité de l'acte est d'un grand intérêt. Elle permet de connaître l'ordre juridique et le droit applicable. Le rapprochement entre deux sujets de droit international n'entraîne pas immédiatement l'application du droit international public. Par exemple, un traité entre deux sujets de droit international intéressant les rapports entre les individus des Etats parties à la convention est soumis à la désignation d'un droit interne d'application et relève du droit international privé[4]. Les contrats d'Etats sont la manifestation, une nouvelle fois, d'accords conclus entre des sujets de droit international mais non régis par le droit international public. L'appréciation de la mesure du droit international

[1] BARBERIS (J. A), « Le concept de « traité international » et ses limites », *op. cit.*, p. 251.
[2] *Id.*, p. 253.
[3] *Id.*, p. 255.
[4] LOUSSOUARN (Y.), BOUREL (P.), *Droit international privé*, Dalloz, 7ème édition, 2001, p. 1 : *« Le droit international privé peut être défini comme l'ensemble des règles applicables aux individus dans les relations internationales »*.

dans l'accord de coopération régionale déconcentrée se poursuit par un examen des paramètres de la normativité en droit international.

2 : Les paramètres de la normativité en droit international

L'identification du domaine normatif d'une convention internationale ne peut reposer uniquement sur la seule qualité des signataires et sur les procédures de conclusion. La normativité s'intéresse aussi au contenu de la convention internationale et particulièrement à son objet. Ce dernier occasionne, lors de sa mise en œuvre, l'application d'un droit déterminé par l'ordre juridique de référence.

Ainsi et en vertu de la logique suivie par la doctrine, la nature des activités motivant la conclusion d'un traité et matérialisée par son effectivité ouvre la voie à la reconnaissance du domaine normatif.

Le professeur JACQUE marque la prédominance de l'objet de l'acte juridique sur le but dans la constatation du domaine normatif au regard de l'Avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) sur les Ecoles minoritaires en Albanie[1]. L'auteur motive son raisonnement en précisant que l'objet de l'acte représente concrètement la norme créée par le traité et le produit du rapprochement des sujets de droit international. Le but n'apparaît en quelque sorte qu'à la suite de la formulation de l'objet. Il vise à le remplir selon l'auteur : *« Si le droit international dissocie rarement la recherche de l'objet de celle du but de l'acte, les deux notions ne se confondent pas. L'objet d'un acte réside dans la norme qu'il crée tandis que le but se caractérise par le résultat que cherchait à atteindre l'auteur de l'acte à travers la norme créée »*[2]. La normativité de l'acte conventionnel ressort de l'expression de l'objet par la formulation de droits et d'obligations. Le professeur JACQUE le positionne en *« moyen »* de parvenir au but de la collaboration interétatique[3].

[1] CPJI, 6 avril 1935, *Avis consultatif sur les Ecoles minoritaires en Albanie*, Série A/B, n° 64, *Rec.* p. 17 : *« L'idée qui est à la base des traités pour la protection des minorités est d'assurer à des groupes sociaux incorporés dans un Etat, dont la population est d'une race, d'une langue ou d'une religion autre que la leur, la possibilité d'une coexistence pacifique et d'une collaboration cordiale avec cette population tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent. Pour atteindre ce but, deux choses ont été considérées comme nécessaires et font l'objet des dispositions desdits traités. Tout d'abord assurer que les ressortissants appartenant à des minorités de race, de religion (…) se trouvent à tous les points de vue sur un pied de parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'Etat. En second lieu assurer aux groupes minoritaires des moyens appropriés pour la conservation des caractères ethniques, des traditions et de la physionomie nationale ».*

[2] JACQUE (J-P), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, *op. cit.*, p. 169.

[3] *Id.*, p. 142.

De ces éléments, il est alors autorisé de déduire que la normativité en droit international, spécifiquement dans le cadre de l'acte conventionnel, se rapporte à la volonté des parties d'inscrire les intentions de leur rapprochement sous l'énonciation de droits et d'obligations ayant pour finalité de préciser l'objet et les moyens de parvenir effectivement à la concrétisation de leurs intentions[1]. Il leur revient ensuite à l'aide de ces moyens et donc, de la perception du domaine normatif de l'acte, de les utiliser aux fins attendues pour atteindre le but recherché de leur collaboration.

La considération de l'objet de l'acte conventionnel est un moyen concluant pour aboutir à l'appréciation du caractère normatif ou non de ses clauses. Néanmoins, si l'objet de l'acte permet de définir sa normativité et de connaître comment il acquiert un effet juridique, il apparaît insuffisant sous son approche première pour vérifier l'ordre juridique et le droit applicable. En effet, l'objet de l'acte est propre à répondre à la normativité. Une étude complémentaire s'impose pour observer le domaine d'application de la normativité engendrée par l'évolution du contexte de la collaboration interétatique.

Le professeur KOVAR a complété l'analyse de l'objet de la convention internationale en tant qu'élément de détermination du droit applicable. L'auteur revient sur la perception de l'objet comme identifiant de la nature des opérations soumises à la volonté des parties. Il amoindrit son impact quant à la détermination du droit et le qualifie même d'*« indice »*[2]. L'objet de la convention est, en ce sens, un indice nécessaire mais non suffisant devant obligatoirement s'assortir d'une appréciation de la forme juridique de la convention[3]. L'auteur motive son raisonnement par une concentration sur l'objet plus précisément sur la prise en compte, en parallèle mais de manière obligatoire, de la finalité de la convention c'est-à-dire son but.

Le professeur KOVAR prend, pour exemple, un accord interétatique visant à régler les conditions d'indemnisation des dommages causés par le détournement de cargaisons en raison de l'occupation ennemie sur l'un des territoires[4]. L'auteur relève l'objet de l'accord caractérisé par la réparation du dommage. Il regarde ensuite le but de la conclusion de

[1] *Id.*, p. 181 : *« Ainsi, les règles relatives à l'auteur de l'acte et à la volonté se rattachent à l'aspect procédural de l'acte et celles qui concernent l'objet se rattachent à l'aspect normatif. L'acte juridique peut donc être défini comme une manifestation de volonté, imputable à un ou plusieurs sujets de droit international et destiné à créer une norme à laquelle le droit international rattache la création de droits et d'obligations ».*
[2] KOVAR (R.), « La distinction « gestion publique - gestion privée » et le régime des conventions en droit international », *Recueil d'études en Hommage à Charles EISENMANN*, CUJAS, 1977, p. 427.
[3] *Ibid.*
[4] Sentence Arbitrale, 10 juin 1955, *Affaire dite des Cargaisons déroutées (Grèce/ Royaume-Uni)*.

l'accord qui *« se rapporte directement aux conséquences d'une guerre menée en commun contre une tierce puissance »*[1]. Il fait ainsi prédominer le but comme élément de détermination capital de la nature des opérations et, en conséquence, du droit applicable. Il minimise l'objet et souligne que *« Par objet on désigne alors une notion finaliste qui tend à s'identifier à la cause. L'accord est régi par le droit international parce qu'il se rattache étroitement à des mesures prises pour satisfaire aux impératifs de la défense nationale »*[2].

Dans ce cas d'espèce, l'objet tendant à la réparation du dommage ne relève pas en soi de l'exercice de prérogatives dérogatoires au profit des Etats puisque des particuliers pourraient envisager ce même objet[3]. Le but est alors prédominant car il motive le caractère exceptionnel de la conclusion de l'accord interétatique dans un contexte de guerre. C'est pourquoi, le professeur KOVAR insiste sur l'interconnexion entre l'objet et le but de l'accord dans la détermination de sa nature. Cette réflexion s'explique assurément en fonction d'une étude du régime juridique des accords qui, en toute hypothèse, s'effectue au cas par cas.

Pour le professeur JACQUE, l'objet de la convention offre la faculté de définir comment la convention a acquis un domaine normatif. Pour le professeur KOVAR, la relation d'interdépendance entre l'objet et le but conduit à la détermination de la nature de la convention, particulièrement, à la qualification et au droit applicable.

Dès lors, il apparaît que les raisonnements de ces deux auteurs ne se chevauchent pas. Ils se complètent dans la mesure où ils énoncent les mêmes critères d'identification, tant de la normativité de l'acte conventionnel que de son rapprochement à un ordre juridique et à un droit qui lui est propre. Si M. JACQUE tend à faire prédominer l'objet sur le but de la convention, c'est dans la perspective d'éclaircir le domaine de normativité. Pour autant, dans son approche, la considération du but sert à fonder l'objet de la convention. M. KOVAR, quant à lui, étudie la finalité de l'accord par la considération du but et surtout lorsque l'objet n'est en rien éclairant sur la détermination du droit.

L'identification des paramètres de la normativité en droit international fournit les bases de la recherche de la normativité d'un accord de coopération régionale déconcentrée. Il

[1] Président Cassin, cité par KOVAR (R.), « La distinction « gestion publique - gestion privée » et le régime des conventions en droit international », *op. cit.*, p. 428.
[2] KOVAR (R.), *Ibid.*
[3] *Ibid.*

sera alors question, en fonction de celle-ci, de connaître son droit d'application par le rapprochement de l'accord à l'ordre juridique international.

B : Un accord de droit international public

L'examen du domaine de normativité de l'accord international sous l'angle doctrinal apporte une confirmation de l'accès au droit international pour les collectivités territoriales d'outre-mer au moyen de leur faculté de conclure des accords de coopération régionale déconcentrée. L'analyse de l'intérêt du rattachement de l'accord à un ordre juridique conditionne sa validité juridique (1) et son expansion dans l'ordre juridique international par sa qualification d'accord international (2).

1 : L'ordre juridique comme déterminant de la validité juridique

Le positionnement central de l'ordre juridique comme déterminant de la validité juridique de la norme se prête tant à une norme interne qu'à une norme internationale.

Le professeur VERHOEVEN a précisé l'importance de la perception de l'ordre juridique de référence. En s'interrogeant sur la distinction entre un traité (droit des gens) et un contrat (droit interne) conclu entre des Etats, il expose *« il n'est guère possible de discuter du régime juridique d'un acte sans le situer au départ dans quelque ordre juridique sans lequel sa juridicité, au moins virtuelle, est vide de sens »*[1].

L'affirmation est réitérée lors d'une étude sur la normativité par le professeur CHEVALLIER soulignant que *« c'est l'appartenance à l'ordre juridique, entendu comme système de normes, qui détermine la nature juridique d'un acte »*[2]. L'auteur énonce la validité de la norme dans l'ordre interne. Le professeur MILLARD estime sur le même sujet que : *« la validité va dépendre de l'intégration de la norme dans un système ; plus exactement de sa production en conformité avec les exigences du système concerné »*[3].

Ces argumentations permettent alors d'insister sur la conception différente de l'ordre interne et de l'ordre international sur l'existence de la norme. La norme se comprend, en ce qui concerne les accords de coopération régionale déconcentrée, comme la production

[1] VERHOEVEN (J.), « Traités ou contrats entre Etats ? Sur les conflits de lois en droit des gens », *J.D.I.* 1984, p. 8.
[2] CHEVALLIER (J.), « La normativité », Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 57.
[3] MILLARD (E.), « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *op. cit.*, p. 62.

juridique des domaines de normativité couverts par la collaboration des partenaires de coopération.

L'ordre juridique international se distingue de l'ordre juridique interne par le caractère non structuré de la réception des normes internationales et leur défaut de gradation. Les différentes acceptions de l'ordre juridique font état, justement, des différenciations pouvant résulter de la perception de l'organisation des normes au sein de l'ordre juridique.

L'imbrication des normes juridiques fait l'objet de positions divergentes. M. DISTEFANO[1] apporte un éclaircissement sur ces éléments de distinction lorsqu'il procède à une comparaison de la pensée de KELSEN à celle de M. ROMANO.

M. DISTEFANO reprend la conception de KELSEN exposant qu' *« une pluralité de normes constitue une unité, un système ou un ordre, quand leur validité repose en dernière analyse sur une norme unique »*[2], pour réfuter l'analyse ainsi proposée et se joindre à la position de M. ROMANO explicitement différente : *« L'ordre juridique ainsi largement entendu est une entité qui, dans une large mesure, se conduit selon les normes mais conduit surtout, un peu comme des pions sur un échiquier, les normes elles-mêmes. Celles-ci représentent donc plutôt l'objet et même l'instrument de son action qu'un élément de sa structure. »*[3].

L'intérêt de la présentation de ces deux acceptions de l'ordre juridique repose sur le fait que KELSEN défend la hiérarchisation des normes comme élément de construction de la structure du système auquel elle s'intègre. L'analyse corrobore pleinement la hiérarchisation des normes juridiques internes dont il est l'auteur. Mais, cette approche structurée de l'ordre juridique, qui s'assimile à un système dans la perspective où la norme conditionne l'existence du système, ne satisfait ni M. ROMANO ni M. DISTEFANO. Ces derniers ont une conception différente. C'est le système qui intègre la norme comme élément de son *« objet »* et *« l'instrument de son action »*[4].

[1] DISTEFANO (G.), *L'ordre international entre légalité et effectivité, Le titre juridique dans le contentieux territorial*, Thèse, A. Pedone, 2002, 585 p.
[2] KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, (Adaptée de l'allemand par Henri Thévenaz, 2ème éd., revue et mise à jour), Neuchâtel, 1953, p. 121.
[3] ROMANO (S.), *L'ordre juridique*, (1947), trad. de l'italien, Paris, 1975, §5, p. 10.
[4] DISTEFANO (G.), *Id.*, p. 3.

La divergence de point de vue s'appuie, essentiellement, sur une approche structurée ou non de l'ordre juridique et donc du droit qui en émane. Les normes internationales incluses dans l'ordre juridique international ne sont pas hiérarchisées au sens strict du terme « hiérarchie ». Le défaut de hiérarchisation n'emporte pas de conséquences sur le degré d'autorité et d'effectivité. Cette spécificité est inhérente à la nature même de l'ordre juridique international qui se particularise par le rapprochement interétatique égalitaire et souverain. Chaque Etat constitue, ensuite, un système d'organisation des normes internes.

Le rattachement de l'accord de coopération régionale déconcentrée à l'ordre juridique international a des conséquences particulièrement sur la collectivité territoriale partenaire de coopération. La comparaison entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international atteste que l'ordre juridique interne détermine les conditions d'expression de l'accord de coopération régionale déconcentrée dans l'ordre juridique international.

2 : L'accord international de coopération régionale déconcentrée

Les accords de coopération régionale déconcentrée sont empreints d'une normativité internationale reconnue expressément comme telle par l'ordre juridique international. En son sein et en matière de traité ou d'accord international, la qualité de l'organe de conclusion est appréhendée de manière assez souple comparativement aux exigences constitutionnelles d'ordre interne. Les pleins pouvoirs[1] requis pour la conclusion de l'engagement international suffisent à connaître la capacité de la personne à conclure.

Dans le cadre de la conclusion du traité, l'ordre juridique international, spécifiquement le droit qui en découle, requiert que l'organe compétent ait une qualité d'ordre étatique. Ce point ressort du principe d'unité de l'Etat[2] dans l'ordre juridique international et dans l'expression des relations internationales. A cela s'ajoute une étroite relation entre le principe d'unité de l'Etat et de souveraineté internationale de l'Etat.

[1] Art. 7 de la Convention de Vienne.

[2] *« Il apparaît à l'examen que ce principe découle bien du phénomène de souveraineté et du monopole qu'en ont les Etats (et, sous une forme fonctionnelle, les organisations). Le droit international ne pourrait admettre une capacité de contracter à différents organes publics, distincts de la personne étatique elle-même, sans du même coup remettre en cause la définition première des sujets auxquels il s'applique. De la même manière, on peut dire que le principe d'unité résulte du respect réciproque de la souveraineté auquel sont soumis les Etats dans le commerce qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Négliger ce principe reviendrait à reconnaître l'éclatement de l'Etat ou son démembrement, et paraîtrait en tous cas contester sa souveraineté »* : DUPUY (P-M), « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *A.F.D.I.* 1977, p. 847.

Selon ces éléments, l'accord de coopération régionale déconcentrée relève de l'ordre juridique international et du droit international public. Il est soumis au principe de l'unité de l'Etat dans les relations internationales. En somme, les règles applicables aux accords internationaux lui sont imputées.

Une rupture apparaît lors de la réception de l'organe infraétatique dans l'ordre juridique international. D'après l'approche notionnelle, l'accord international est conclu par des Etats et régi par le droit international. Dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée, le président du conseil général et le président du conseil régional intervenant au titre de représentant de l'Etat acquièrent une capacité à conclure l'accord international de coopération. Le droit interne procède alors à une extension de la fonction de ces autorités. Il fournit une capacité d'association même relative à la conclusion de l'accord.

Le président du conseil général et le président du conseil régional obtiennent, par une délivrance de pouvoirs, une fonction directement transposable dans l'ordre juridique international, alors même que les entités ultramarines qu'ils représentent ne sont aucunement des sujets de droit international. L'ordre juridique international réceptionne l'accord pourtant conclu entre un Etat et une autorité locale.

Par nature, l'ordre juridique interne se distingue de l'ordre juridique international. Une recherche d'adaptation des modes de conclusion est ainsi mise en œuvre au profit de l'exercice d'une coopération conforme à un environnement régional. Néanmoins, la progression de l'entité décentralisée du droit interne vers le droit international a exigé que cette dernière ait le rang d'organe étatique.

La normativité de l'accord, élément de son intégration dans l'ordre juridique international, bouleverse alors le principe de parallélisme attendu lors de la conclusion. En effet, lorsqu'il est question de mise en œuvre de l'accord international conclu entre l'Etat étranger et l'autorité décentralisée, celle-ci retrouve sa fonction originelle. La qualité de représentant de l'Etat du président de l'assemblée délibérante, exigible lors de la conclusion, n'est plus automatiquement nécessaire pour la programmation et la réalisation des projets de coopération qui relèvent de l'accord international ayant préalablement fixé les orientations, les domaines d'intervention et voire même, dans certaines hypothèses, le budget, le montant des financements pour chaque acteur actif, etc.

Ce point est important parce qu'il démontre une démarche d'action dans l'ordre juridique international. L'Etat étranger et la collectivité territoriale travaillent de concert alors que la qualité de la dernière ne lui reconnaît aucune légitimité d'action.

Différentes raisons expliquent ce constat. D'abord, le droit international ne s'intéresse que peu à l'organisation administrative interne de l'Etat[1]. Donc, si le droit interne consent à l'expansion de l'autorité décentralisée, le droit international la réceptionne, en tant que telle.

Ensuite, l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international connaissent différentes acceptions du domaine de normativité d'un accord international. Un accord conclu entre deux sujets de droit international n'est pas forcément un accord régi par le droit international public. Le renversement de ce postulat de base a été constaté lorsqu'un accord de ce type s'est apparenté à un accord de droit interne en raison de la nature des activités prescrites[2], qu'il y ait eu comme signataires des Etats ou des organisations internationales.

Au regard de ces éléments, l'accord de coopération régionale déconcentrée est un accord international conclu entre un Etat étranger et une entité décentralisée ultramarine pourvue de pouvoirs des autorités de l'Etat français et agissant comme représentant de l'Etat. L'accord de coopération régionale déconcentrée dispose toujours d'une normativité intéressant le domaine de l'ordre juridique international et l'application du droit international public. Les modalités de conclusion et l'encadrement de l'Etat n'auraient pas de sens dans les hypothèses contraires.

En revanche, il est permis de supposer que dans la mise en œuvre de l'accord de coopération régionale déconcentrée, des accords peuvent être élaborés entre les deux parties, l'Etat et le DROM. Ils peuvent prendre la forme prévue par la délivrance de pouvoirs ou une

[1] Sur le principe d'unité de l'Etat dans les relations internationales : *« Il est tout aussi certain qu'il s'étend en principe à toutes les relations internationales émanant des organes de l'Etat, quelle que soit leur place dans la hiérarchie administrative interne de l'Etat, laquelle ne constitue qu'un simple fait, au regard du droit international », Ibid.*

[2] -KOVAR (R.), « La distinction « gestion publique - gestion privée » et le régime des conventions en droit international », *op. cit.*, p. 424-430.

-« La thèse d'après laquelle le droit international public régit exclusivement les relations des Etats se rapportant aux questions de souveraineté aurait pu être valable à une certaine époque lorsque les relations interétatiques étaient essentiellement politiques et ne concernaient que des problèmes de guerre et de paix. Mais, actuellement, les rapports juridiques internationaux sont dominés par des problèmes d'ordre économique et commercial, et les Etats agissent plus souvent jure gestionis que jure imperii » : KARUNATILLEKE (K.), « Essai d'une classification des accords conclus par les organisations internationales, entre elles ou avec des Etats », *R.G.D.I.P.* 1971, p. 59.

-« Mais une analyse détaillée de la pratique internationale montre que les Etats se servent des traités pour établir des règles de droit non seulement sur le plan international, mais aussi dans les ordres juridiques internes. (…) Il convient enfin de signaler aussi que les traités de droit international privé contiennent des règles qui ne concernent que le droit interne des Etats » : BARBERIS (J. A), « Le concept de « traité international » et ses limites », *op. cit.*, p. 256.

forme qui ne l'exigerait pas, comme la conclusion d'accords avec des acteurs infraétatiques de l'Etat étranger, des personnes privées, des ONG, etc.

La démarche de comparaison de l'ordre juridique interne et de l'ordre juridique international a démontré que l'ordre juridique interne conditionne l'expansion de l'accord de coopération régionale déconcentrée dans l'ordre juridique international. Ce dernier le réceptionne et lui attribue la qualification d'accord international de droit international public.

La recherche de la nature juridique de l'accord de coopération régionale déconcentrée a permis d'extraire une spécificité certaine de ce mode de coopération. Tourné vers l'ordre international et le droit international public essentiellement, l'accord s'adapte aux attentes de la collectivité territoriale ultrapériphérique, conformément à son organisation administrative interne et à son positionnement géographique tout comme aux exigences de l'ordre interne et de l'ordre international.

Les relations d'autorités locales françaises à Etats, territoires ou organismes intergouvernementaux situés dans un environnement régional précis révèlent une différence de traitement. Elle est relative à une variabilité du droit de la coopération selon la collectivité territoriale ultrapériphérique. Plus précisément, l'accès au droit international par la voie de la conclusion d'accords de coopération régionale déconcentrée n'est ouvert qu'aux entités locales ultrapériphériques supérieures et non à leurs subdivisions.

SECTION 2 : Un droit différencié pour l'autorité locale ultramarine française

La spécificité du rapport de coopération dans les zones ultrapériphériques de la France est significative pour les accords de coopération régionale déconcentrée. Le législateur a, en effet, octroyé une faculté de conclure des accords de droit international public.

Ce droit de la coopération favorable à ces collectivités ultrapériphériques est particulier, précisément au niveau des prérogatives détenues en matière de coopération. Ce droit de la coopération est un droit différencié à l'avantage de l'autorité locale englobante (I). Il est touché d'une certaine spécificité en raison même de son expression sur une scène régionale déterminée. L'entité concernée ne peut intervenir que dans un champ géographique limité à son environnement régional (II).

I : Du droit international pour les collectivités territoriales supérieures

La coopération régionale déconcentrée tire sa spécificité de l'attribution de compétences à des autorités locales ultramarines identifiées leur permettant d'accéder au droit international et de se positionner sur la scène régionale. L'acteur local de la relation de coopération est désigné par le droit. La collectivité territoriale englobante détient seule la faculté de conclure des accords internationaux (A). Elle engage la collectivité dans son ensemble, voire même, plus généralement, l'Etat. Dès lors, ce dernier exerce une fonction de régulation interne et externe (B). Cette fonction définit les conditions d'action des entités ultrapériphériques au côté de l'Etat.

A : L'acteur local de la relation de coopération

Un droit spécifique s'applique aux accords de coopération régionale déconcentrée. Il se constate concrètement lorsqu'il est question de se concentrer sur l'autorité locale compétente dans le cadre de l'association à la conclusion d'un accord international. La collectivité territoriale supérieure est pourvue d'un droit différencié pour ses mesures de coopération régionale déconcentrée alors même qu'elle ne dispose aucunement d'une personnalité juridique internationale.

Les accords de coopération régionale déconcentrée constituent des reproductions adaptées et circonstanciées au niveau local des accords de coopération interétatique. Cette capacité de l'organe infraétatique à conclure un accord international est exceptionnelle à deux niveaux. D'abord, l'attribution de compétences au profit des DROM, de certaines COM, de la Polynésie Française et de la Nouvelle-Calédonie leur permet d'être associé à une procédure de répartition constitutionnelle des compétences en matière de conclusion d'un accord international. Ensuite, il apparaît que le dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée amène à la constitution d'un droit différencié au sein même de la collectivité territoriale ultrapériphérique concernée.

En effet, cette participation à la conclusion d'un accord international conduit à la reconnaissance de véritables différences. Elles concernent essentiellement l'intention de l'Etat et du législateur de ne vouloir offrir ce dispositif de droit qu'aux collectivités territoriales englobantes et non aux subdivisions territoriales. Le droit de la coopération régionale est

différencié puisqu'il est favorable aux collectivités territoriales d'outre-mer mais non à leurs collectivités inférieures.

Ainsi, l'association des DROM aux engagements internationaux de leur environnement régional n'est ouverte exclusivement qu'aux conseils généraux et aux conseils régionaux. Le président de chaque assemblée est porteur de la capacité. En Polynésie Française, seul le président de la Polynésie Française peut mettre en œuvre ces règles de droit. En Nouvelle-Calédonie, le président du gouvernement est l'unique autorité concernée. Ces deux présidents de territoire engagent alors leurs collectivités respectives. Le conseil général de Mayotte, par l'intermédiaire du président du conseil général, engage la collectivité dans son ensemble. Les conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon détiennent au profit de leurs présidents l'unique capacité pour engager leur collectivité sur le plan international.

Le droit de la coopération régionale déconcentrée conduit à ce que seules les collectivités territoriales supérieures disposent de la faculté de conclure des accords de droit international et d'être soumises ensuite à ce droit. Cette spécificité des accords de coopération régionale caractérisée par une ouverture du droit international à des entités infraétatiques englobantes s'explique en fonction du caractère dérogatoire de la relation même entre une autorité locale française et une entité étatique.

La variation du droit de la coopération s'apprécie au niveau de l'ajustement de la compétence à la situation locale du rapport de coopération. Elle se manifeste par la délivrance de pouvoirs de négociation et de signature à une autorité locale supérieure modifiant ainsi l'organe normalement compétent. L'acteur dans la procédure de conclusion, même s'il relève d'une entité décentralisée, agit comme représentant de l'Etat, de l'organe étatique.

La coopération régionale est un mode de coopération adapté à un environnement régional dans lequel se situe une entité ultramarine et pour l'expansion duquel l'Etat ouvre des voies d'action régionale. Le législateur tente d'adapter les règles de droit en la matière à la situation concrète due au positionnement géographique.

Ainsi, dans l'environnement régional de l'île de la Réunion des accords de coopération régionale déconcentrée, véritables accords internationaux, sont conclus. La collectivité

territoriale englobante coopère ainsi directement avec une entité étatique. Elle engage la collectivité dans son ensemble.

Tel est le cas du premier accord de coopération régionale déconcentrée conclu, en 2003, entre La Réunion et les Seychelles. Cet accord se fonde sur *« le sentiment d'appartenance à l'espace indianocéanique que partagent les populations de La Réunion et des Seychelles »*[1]. L'Accord-cadre se découpe en quatre points : l'objet, les domaines de coopération, les modalités de mise en œuvre et la durée.

Défini sur le plan du droit international public comme consistant en un *« encadrement général de relations devant ultérieurement être développées et concrétisées par des conventions spéciales »*[2], l'Accord-cadre stipule l'objet de la collaboration régionale déterminant le sens de sa normativité : *« le présent accord-cadre a pour objet de définir les orientations, priorités et principes qui seront privilégiés dans le cadre des relations bilatérales que les deux Parties souhaitent promouvoir entre La Réunion et les Seychelles »*. La formulation de l'objet de l'Accord-cadre laisse apparaître implicitement la présence de l'Etat français par la redondance des termes *« les deux Parties »* et *« entre La Réunion et les Seychelles »*.

L'itération, même implicite, n'est pas énoncée dans la perspective de desservir La Réunion de ses facultés à asseoir le cadre des relations bilatérales. Elle soutient l'exactitude de la nature de ces relations relevant, en tout état de cause, de l'ordre interétatique. L'article premier, disposant de l'objet de l'Accord-cadre, peut encore être perçu comme ayant pour fin de rassurer le partenaire de coopération, organe étatique, sur le bien-fondé de l'association de l'entité infraétatique à la conclusion de l'accord international envisagé, sous l'angle de la reconnaissance par le droit interne du droit d'action et de la légitimité de l'intervention de cette dernière.

L'Accord-cadre précise, ensuite, les domaines de coopération. Sont ainsi énumérés, l'éducation et la formation, la culture, la jeunesse et le sport, le développement économique, l'aménagement du territoire et la prévention des risques, le développement social. Les domaines de coopération font l'objet d'informations, notamment, sur les méthodes et les moyens de mise en œuvre des objectifs à pourvoir. Outre des considérations de formalisme

[1] Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre La Réunion et les Seychelles, signé à Victoria le 12 février 2003.
[2] COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, Montchrestien, 7ème édition, 2006, p. 80.

des domaines par la voie de programmes de coopération, d'actions concrètes, de plans de formation, l'Accord-cadre insiste sur l'association participative et effective des acteurs compétents pour remplir les missions tels que les administrations, les ONG, les opérateurs économiques et sociaux, les acteurs professionnels et les populations locales.

Les modalités de mise en œuvre sont relatives à l'élaboration annuelle de programmes d'actions intégrant les projets expressément définis par les parties, à la détermination des sources de financement et l'instauration d'organes de suivi et de contrôle avec, en l'occurrence, l'installation d'un groupe de travail et d'un comité d'orientation et de pilotage.

Enfin, un mécanisme d'évaluation est établi afin de répondre aux précisions d'orientation et d'action devant être effectuées lors du renouvellement de l'Accord-cadre prévu, en l'espèce, à la fin d'une période de trois ans[1].

L'Accord-cadre sur la coopération entre La Réunion et les Seychelles est un accord en forme simplifiée. Il est entré en vigueur dès sa signature et a fait l'objet d'un décret de publication[2]. L'Accord-cadre façonne donc un accord international conclu entre La Réunion et les Seychelles.

Ce droit d'association à la conclusion de l'engagement international émane de la délivrance de pouvoirs par les autorités de la République, conformément à ses prérogatives en matière de conclusion des accords internationaux avec des Etats, des territoires ou des organismes intergouvernementaux de son environnement régional[3].

La délivrance de pouvoirs de signature mentionne la qualification de l'accord international d'accord-cadre, les deux parties générales que sont la France et les Seychelles et

[1] Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre les Seychelles et La Réunion, fait à Victoria le 2 août 2006 ; Décret n° 2008-1006 du 25 septembre 2008 portant publication de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre les Seychelles et La Réunion, signé à Victoria le 2 août 2006, *JO* du 27 septembre 2008, p. 14951.

[2] Décret n° 2003-343 du 8 avril 2003 portant publication de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre La Réunion et les Seychelles, signé à Victoria, le 12 février 2003, *JO* du 15 avril 2003, p. 6641.

[3] La délivrance de pouvoirs se matérialise de la manière suivante :
« Au nom du Gouvernement de la République, NOUS, Ministre des Affaires étrangères, donnons POUVOIRS par ces présentes à :
Monsieur Jean-Luc POUDROUX, Président du Conseil Général de la Réunion,
Monsieur Antoine MINATCHY, Vice-Président du Conseil Régional de la Réunion,
Monsieur Gonthier FRIEDERICI, Préfet de la Réunion,
pour signer un Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre les Seychelles et l'Ile de la Réunion./.
Fait à Paris, le 11 février 2003
Le Ministre des Affaires étrangères
Dominique de Villepin »

la spécification de la relation de coopération à une entité décentralisée ultramarine. La délivrance de pouvoirs précise le rattachement à l'ordre juridique international et l'application du droit international public. Elle comporte encore de la signature définitive de l'accord international.

La coopération régionale déconcentrée de l'espace régional de l'île de la Réunion est aussi exercée avec Madagascar. Dans des conditions identiques à celles précédemment développées, une convention en matière de coopération éducative a été élaborée[1]. La convention a été conclue entre le président du conseil régional de la Réunion et le ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Education de base de Madagascar. Elle constitue un accord international dont la procédure relève de la forme simplifiée. En tant que telle, la convention trouve son épanouissement dans l'ordre juridique international. Le droit international public s'applique.

Cette convention se distingue de l'Accord-cadre. En l'espèce, l'accord international procède moins de l'inscription d'orientation et de domaines d'action à poursuivre mais intègre une dimension plus précise et identifiée de l'objet de la coopération. En effet, la qualification de l'accord international en convention et non en Accord-cadre signifie qu'elle vise à pourvoir un domaine de coopération spécifique, en l'occurrence, l'éducation et le moyen institutionnel de mise en œuvre. L'article 1er de la convention l'énonce de manière explicite : *« la présente convention a pour objet de préciser les modalités du partenariat que la région Réunion et le ministère de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base (MINESEB) souhaitent promouvoir dans le cadre du programme d'appui réunionnais au système éducatif malgache (PARSEM) »*.

La convention formalise ainsi les conditions de mise en œuvre du PARSEM, les modalités de financement précises revenant à chaque protagoniste et la coordination de l'ensemble par un comité d'orientation et de pilotage.

[1] Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar relative à la coopération éducative entre La Réunion et Madagascar, signée à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 25 juillet 2003 ; Décret n° 2003-1155 du 28 novembre 2003 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar relative à la coopération éducative entre La Réunion et Madagascar, signée à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 25 juillet 2003, *JO* du 5 décembre 2003, p. 20792.
Autre : Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar relatif à la coopération régionale entre La Réunion et Madagascar, signé à Antananarivo, le 20 octobre 2008.

Une convention élaborée entre La Réunion et les Comores[1] constitue un nouvel exemple d'accord international pris sur un domaine de coopération précis. Concentrée sur le domaine du développement rural, la convention mentionne le caractère spécifique des rapports de coopération en disposant en son article 1er : *« la présente convention a pour objet de préciser les modalités du partenariat que la Région Réunion et le Gouvernement de l'Union des Comores souhaitent promouvoir dans le cadre du Programme d'Appui Réunionnais au Développement de l'Agriculture Comorienne (PARDAC) »*. La convention énumère précisément les conditions de réalisation concrètes du PARDAC (objectifs et mise en œuvre, budget et financement, suivi du programme d'actions).

Enfin, en poursuivant une logique d'extension de l'environnement régional par l'accroissement des liens de coopération avec des Etats plus éloignés, le Protocole d'accord de coopération régionale entre La Réunion et la Chine atteste du potentiel offert par la matière[2].

L'accord de coopération régionale conclu entre la République Populaire de Chine et le conseil régional de La Réunion tend au rapprochement des deux parties par la promotion de l'échange d'informations, l'impulsion des domaines de l'éducation et de la recherche, du sport et du développement des initiatives privées.

Cet accord de coopération fixe les orientations générales des intentions de coopération que les parties ont identifiées comme étant celles de la base de leurs actions. Il se complète d'accords venant par la suite exposer concrètement la réalisation effective d'un projet de coopération.

Un accord international signé suite à une délégation de pouvoirs à la présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relève encore de la coopération régionale déconcentrée. Il est relatif à une convention de coopération entre la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu conclue entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la

[1] Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores relative à la coopération entre La Réunion et les Comores dans le secteur du développement rural, fait à Saint-Denis-de-la-Réunion le 7 février 2006 ; Décret n° 2007-1149 du 30 juillet 2007 portant publication de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores relative à la coopération entre La Réunion et les Comores dans le secteur du développement rural, fait à Saint-Denis-de-la-Réunion le 7 février 2006 , *JO* du 1er août 2007, p. 12929.
[2] Protocole d'accord de coopération régionale pour un renforcement des échanges entre la Chine et La Réunion, fait à Saint-Denis-de-la-Réunion, le 14 janvier 2003.

République de Vanuatu le 26 juin 2006[1]. Il a pour objet l'approfondissement des relations de coopération dans tous les domaines d'intérêt réciproque.

Ces différentes modalités de constitution de l'accord de coopération régionale déconcentrée font apparaître que l'accord conclu, entre le représentant du DROM et un représentant étatique d'un Etat étranger, résulte bien d'un des procédés de conclusion des engagements internationaux. Dans ces circonstances, l'accord est un accord en forme simplifiée relevant du droit international public. Le représentant supérieur du DROM, c'est-à-dire le président du conseil général ou le président du conseil régional, s'exprime par ces accords au nom de sa collectivité dans sa globalité puis, de manière plus large, au nom de l'Etat français.

L'élément déterminant de la spécificité de la relation de coopération régionale déconcentrée est caractérisé par la qualité de l'organe concluant l'accord de coopération. Une commune ultrapériphérique comme un groupement de communes ne peuvent engager sur le plan international la collectivité globale de rattachement et, subséquemment, l'Etat. Dans cette matière, l'Etat conserve son autorité tout en consentant à une intervention de la collectivité ultramarine supérieure dans l'exercice et la fixation concrète des modalités de coopération.

Cette prééminence étatique émane tant du cadre constitutionnel interne relatif au processus de conclusion d'un engagement international que des conditions de réception dans l'ordre juridique international de l'entité infraétatique. En effet, cette dernière est dépourvue de personnalité juridique internationale. Pourtant, ce droit différencié que constitue le droit de la coopération régionale déconcentrée offre une assise à la collectivité territoriale englobante sur la scène internationale et, plus précisément, sur la scène régionale.

Le dispositif juridique de coopération régionale déconcentrée s'inscrit en tant que droit différencié au profit de l'autorité locale française concernée. Il permet un dépassement de la scène nationale. La collectivité territoriale englobante devient un acteur de coopération malgré l'absence de personnalité juridique internationale. Le droit interne a, dans toutes hypothèses, encadré les conditions d'intervention de la collectivité territoriale sur la scène régionale.

[1] Convention de coopération entre la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu conclue entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Vanuatu, signée à Paris, le 26 juin 2006.

Le défaut de personnalité juridique internationale de la collectivité territoriale englobante ne l'empêche pour autant pas d'entretenir des relations de coopération avec des Etats, des territoires ou des organismes régionaux. Ce droit différencié comble les lacunes ressortant de leur qualité d'objets de droit international. Ainsi, l'attribution de compétences aux collectivités englobantes des espaces ultrapériphériques conduit à une situation différenciée tant sur le plan international que sur le plan interne. La scène internationale s'adapte facilement à l'action d'acteurs autres que des sujets de droit international originaires ou dérivés. En revanche, il n'en est pas de même pour ce qui concerne l'acceptation par l'Etat de l'ouverture de l'espace international au profit d'entités infraétatiques secondaires.

Le dispositif juridique de coopération régionale déconcentrée entraîne une différenciation du droit entre les collectivités territoriales supérieures et inférieures. Il ne permet une action extérieure des entités inférieures qu'en matière de coopération décentralisée. Il ferme ainsi la coopération régionale déconcentrée à l'ensemble des acteurs locaux.

Dès lors, d'un côté, la collectivité territoriale supérieure ultrapériphérique dispose d'un droit de la coopération assez dérogatoire du droit commun. De l'autre, la collectivité territoriale inférieure ultramarine reste soumise à un droit de la coopération décentralisée ne prévoyant aucune différenciation selon l'autorité locale et la réalité du rapport de coopération. Deux schémas se dessinent avec une adaptation importante du droit de la coopération à l'entité englobante et un régime de droit commun à l'entité inférieure.

Le défaut de personnalité juridique de l'entité locale ultramarine englobante ne contrevient pas à sa faculté de conclure des accords internationaux de coopération. Le dispositif juridique interne a prévu les conditions d'expression de l'entité sur la scène internationale. Ainsi, le législateur exerce une fonction de régulation lorsqu'il élabore des règles juridiques relatives à l'attribution de compétences en matière internationale.

B : La fonction de régulation interne et internationale de l'Etat

La position de la collectivité territoriale englobante dans l'ordre international exige une vision modérée. Elle s'explique par le fait que toute compétence d'une collectivité en matière de relation de coopération découle d'une norme juridique de l'Etat. L'Etat est alors le

seul décideur de l'expansion interne et internationale de la collectivité territoriale. Il exerce ainsi une fonction de régulation.

La loi constitue l'élément de modération des compétences des DROM. Dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée, les compétences en matière de conclusion des accords internationaux sont le résultat de vives sollicitations de politiques, d'élus et de chercheurs[1]. La loi se présente comme l'unique voie d'ouverture des compétences d'ordre international. Le Rapport au Premier ministre du sénateur Claude LISE et du député Michel TAMAYA portant sur *« Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité »*[2] de 1999 établit les conditions de l'intégration des DROM par l'accroissement des compétences en matière de coopération régionale.

Les auteurs juxtaposent la coopération régionale et le développement des DROM. De nouvelles prétentions dans ce domaine influeraient indéniablement sur le développement endogène et exogène des DROM. La relation causale coopération régionale/développement n'est réalisable qu'à la condition que des dispositions législatives franchissent le pas de l'arsenal étatique en la matière. Le Rapport propose, avec méthode, l'attribution de moyens d'expression aux DROM dans la vie internationale[3] et l'instauration d'instruments renforcés de coopération régionale[4]. La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[5] a répondu sur de nombreux points aux attentes des DROM dans le domaine de la coopération régionale.

Toute compétence ou capacité d'un DROM à agir dans l'ordre international par la voie de conventions de coopération décentralisée ou d'accords internationaux est organisée par le législateur conformément au dispositif constitutionnel. Toute action est subordonnée à la loi.

La complexité de la société internationale pourrait laisser croire à une certaine déliquescence de l'Etat et à la prééminence de considérations autres relatives, notamment, à l'influence des organisations internationales, des acteurs non étatiques ou au remodelage de l'ordre international selon le phénomène de mondialisation et de globalisation.

---

[1] RUBIO (N.), *L'avenir des départements antillais*, Thèse, CERIC, Université d'Aix-Marseille III, La documentation française, 2000, p. 29.
[2] LISE (C.), TAMAYA (M.), *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, 1999, 214 p.
[3] *Id.*, p. 116-119.
[4] *Id.*, p. 119-121.
[5] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

La scène internationale se conçoit désormais d'une manière différente. Elle s'est renouvelée, restructurée et réorientée en fonction d'une réévaluation des données d'ordre international et interne. Les interventions étatiques se sont recomposées en ce sens.

Si l'Etat n'est plus le seul acteur des relations internationales, il n'est pour autant pas question de porter atteinte à son rôle. Il s'est redéfini en fonction de mécanismes économiques, sociaux et de marchés qui ont conduit à une refonte des bases et des fonctions de l'ordre international.

Il est classiquement admis que l'Etat est le principal protagoniste de la scène internationale et celui autour duquel le droit international prend forme. Si sur le principe ce constat reste de vigueur, le fond du problème sur la réalité du rôle de l'Etat dans l'ordre international s'est quelque peu modifié depuis l'avènement de considérations relatives à la mondialisation et à la globalisation.

L'Etat, dans ce processus conserve un rôle d'intermédiaire entre des règles internes qu'il maîtrise à la faveur de ses citoyens et des règles économiques internationales difficilement maîtrisables par l'Etat et inconnues, inaccessibles pour les citoyens. Les actions de coopération dans les environnements régionaux des DROM de différents niveaux, infraétatiques et étatiques, concourent à une recherche d'équilibre de la scène régionale.

Par ailleurs, la Constitution s'imprègne d'une valeur suprême dans l'ordre interne, en vertu de l'article 55. Elle n'est pas remise en cause par l'intégration du droit international[1]. Dans la hiérarchie des normes de l'ordre interne, la Constitution prime sur le droit international et, par là même, sur le droit communautaire[2]. Cette suprématie des normes constitutionnelles se complète du contrôle de constitutionnalité des traités imposé par l'article 54 de la Constitution[3]. Les articles 54 et 55 de la Constitution confirment les limites de l'imprégnation du droit international dans l'ordre interne.

L'Etat conserve une marge de manœuvre considérable dans les secteurs où l'approche interétatique s'avère indispensable. La coopération régionale procède du rapprochement

[1] *« La suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle »* : CE Ass. 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres, Lebon* p. 369, *R.F.D.A.* 1998, p. 1081, concl. Maugüé.
[2] CE 3 décembre 2001, *Syndicat national des industries pharmaceutiques, Lebon* p. 624.
[3] *« Si le Conseil constitutionnel, (…), a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution »*.

étatique direct ou indirect. Dans le domaine des relations de coopération, l'Etat maintient sa fonction de sujet de droit international originaire et donc d'organe majeur. La fonction de régulation interne et internationale qu'il détient lui permet de faire participer ses entités infraétatiques ultrapériphériques à la vie internationale.

Le dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée offre à la collectivité territoriale englobante un accès au droit international et à la scène internationale. Elle se comporte comme un acteur en répondant aux attentes de coopération internationale de la zone concernée. Le droit différencié en matière de coopération dont dispose l'autorité locale compétente s'explique encore en fonction de l'environnement régional support de flux de coopération.

II : La collectivité territoriale ultrapériphérique dans son environnement

Le dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée a pour objectif principal d'améliorer les conditions d'intégration du DROM dans son environnement régional. Sous cet angle, l'accès à la scène régionale et internationale n'a été rendu possible qu'à l'autorité locale englobante, c'est-à-dire au conseil général ou au conseil régional. L'intégration régionale du DROM est donc devenu un motif de différenciation du droit. Le critère déterminant ayant conditionné l'attribution de telles compétences en matière internationale a donc été au préalable l'environnement régional. Son étude débute alors par une identification des divers flux de coopération pouvant s'y produire (A) amenant à la constitution d'un espace de coopération régionale construit (B).

A : Des flux de coopération dans un espace régional

L'approche particulière du législateur dans l'octroi de compétences en matière internationale, notamment, aux DROM se comprend en fonction d'un cadre d'action géographique bien spécifique. En effet, le positionnement ultrapériphérique de l'entité et la particularité de son environnement régional impose un traitement différencié en matière de coopération.

La relation de coopération d'une entité ultrapériphérique vers son environnement directe ne peut s'appréhendée de la même manière qu'une relation dite traditionnelle d'une collectivité territoriale métropolitaine. En effet, l'action de coopération suppose que la collectivité territoriale ultrapériphérique dispose d'une capacité et d'une compétence adaptées à la configuration de son environnement. L'accord international est parfois le seul outil normatif pouvant répondre au contexte régional et aux capacités institutionnelles de l'entité partenaire de coopération.

L'environnement régional des DROM et autres collectivités territoriales ultrapériphériques répond souvent difficilement à un contexte de coopération décentralisée dans la mesure où il ne peut être composé que de micro Etats ou ne pas faire état d'autorité locales étrangères identifiables comme telles.

L'environnement régional est un espace vivant. Il est le support des flux de coopération des différents acteurs souhaitant concentrer géographiquement leur relation. Il devient alors un espace de coopération fortement imprégné de considérations propres aux Etats qui le composent mais liés prioritairement par leur proximité géographique. M. BOUCHARD précise que *« ces groupes d'Etats sont liés ensemble par la géographie, les inévitables implications de la proximité, l'histoire, la perméabilité de nombreuses frontières, ainsi que l'attention et l'énergie déployées dans les relations qu'ils entretiennent »*[1].

Par exemple, l'espace indianocéanique est, selon M. BOUCHARD, un *« super-système »* dans la mesure où il est *« constitué de plusieurs sous-systèmes distincts mais néanmoins liés entre eux par des problèmes communs »*[2]. L'auteur relève dans cette zone sept sous-systèmes : le golfe Persique, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est, la Corne de l'Afrique, l'Afrique orientale, l'Afrique australe, les îles du Sud-Ouest de l'océan Indien[3]. Ces sous-systèmes produisent chacun un espace régional d'intégration ou de coopération. La coopération interétatique, prenant vie dans ces espaces, détermine leur contenu et leur pérennité en tant que sous-système. Par ailleurs, l'attention apportée à un sous-système spécifique comme celui des îles du Sud-Ouest de l'océan Indien composé notamment de l'île de la Réunion et de Mayotte présente l'intérêt, à partir d'une zone régionale restreinte,

[1] BOUCHARD (C.), *L'espace indianocéanique, un système géopolitique en recomposition*, Thèse, Université de Laval, Québec, 2000, p. 147.
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*

d'illustrer l'étroite imbrication des sous-systèmes régionaux et ainsi l'enchevêtrement des espaces régionaux.

Le découpage de la zone océan Indien s'effectue en fonction d'une méthode de détermination des partenaires de coopération par l'observation de cercles concentriques. Ils permettent une identification des Etats par degré de proximité par rapport à l'île de la Réunion. Les îles du Sud-Ouest de l'océan Indien forment le premier cercle. Il s'agit de Maurice, des Comores, des Seychelles et de Madagascar. Le deuxième cercle franchit une étape géographique puisqu'il concerne les Etats riverains de l'océan Indien tels que l'Afrique du Sud, l'Inde, l'Australie. Le troisième cercle marque l'élargissement optimal de la zone par la désignation de l'Australie, de l'Extrême-Orient[1].

Ces Etats sont très différents les uns des autres et à tous niveaux (économie, développement, décentralisation). Ce découpage de l'espace de coopération de l'île de la Réunion atteste, à lui seul, de l'intérêt d'un droit différencié au profit des autorités locales les plus importantes.

Le premier cercle constitué des îles du Sud-Ouest de l'océan Indien est appréciable en matière de coopération avec la Commission de l'Océan Indien (COI). Les cinq membres que sont Madagascar, Maurice, les Seychelles, les Comores et la France au titre de la Réunion définissent un cadre de coopération spécifique et propre à la zone.

Les Etats ne se restreignent pas à une présence exclusive dans une organisation régionale mais multiplient leur adhésion. Ces multiplications génèrent des flux de coopération. En ce sens, les îles ont intégré d'autres structures régionales. Elles se retrouvent diversement au sein de la SADC (Southern African Development Community, Communauté de développement de l'Afrique Australe), du COMESA (Marché commun d'Afrique orientale et australe) ou encore de l'IOR ARC (Association pour la coopération régionale des pays de l'océan Indien). La France, intégrée réellement que dans le cadre de la COI, veille à prendre part aux débats régionaux en ayant un statut d'observateur au COMESA instauré sur la base d'un partenariat et un statut de partenaire de dialogue à l'IOR ARC.

[1] SERMET (L.), « L'océan Indien : la difficile intégration dans l'espace régional », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation, R.F.A.P.* 2002, n° 101, p. 149-150.

L'île de la Réunion et les autres îles accentuent sans cesse leur implication régionale. Ces mouvements de coopération parallèles et transversaux tiennent compte de la disparité des Etats allant de considérations économiques avec des puissances telles que l'Inde ou l'Afrique du Sud à des considérations d'ordre statutaire comme les ACP, les RUP, les PTOM.

L'espace régional de référence s'analyse concrètement comme un système régional variable selon l'intensité des partenaires et des rapports de coopération. Le système régional de référence est donc constitué principalement de relations multilatérales unissant divers Etats d'une même zone géographique ayant consenti à la construction d'une organisation régionale d'intégration ou de coopération et de relations bilatérales interétatiques. Le multilatéralisme fournit les bases de la constitution de l'espace régional. Le bilatéralisme demeure aussi un vecteur de production de l'espace régional. Il assoit les rapports de coopération des DROM dans leur environnement régional.

En matière de coopération régionale déconcentrée, les flux de coopération s'intègrent nécessairement dans la zone Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone océan Indien. Les prérogatives internationales attribuées aux DROM sont délimitées géographiquement à leur environnement régional. Leurs partenaires de coopération peuvent ainsi être des Etats ou des territoires situés dans leur zone mais aussi des organismes régionaux. En ce sens, la production d'accords internationaux entre les DROM et les Etats ou les organisations régionales génèrent des mouvements de coopération dans des zones déterminées préalablement dans le cadre de la coopération régionale interétatique.

En effet, l'exercice des compétences internationales par les DROM est conditionné à un contrôle étatique. La conclusion de l'accord avec l'Etat étranger relève de l'Etat français qui ne consent à une délégation qu'à la condition que les rapports unissant les partenaires des DROM soient, dores et déjà, encadrés par des accords bilatéraux ou multilatéraux purement étatiques. L'exercice des compétences internationales est, d'ailleurs, conditionné au respect des engagements internationaux de la France. La loi d'orientation pour l'outre-mer[1] entend contrecarrer toute intention de conclusion d'un accord international par un DROM qui ne respecte pas les données de la politique étrangère de la France. Cet ajustement concerne tant les accords conclus par la France que les refus de coopération de l'Etat central avec un Etat étranger. Il est sous entendu que le DROM ne peut se soustraire d'un non engagement volontaire de l'Etat central.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

Les relations diplomatiques entre les Etats sont donc un préalable nécessaire à la conclusion d'un accord international entre un DROM et un Etat de son environnement. L'Etat ne peut autoriser une de ses collectivités infraétatiques à développer des relations de coopération avec un Etat qui, au préalable, n'était pas un de ses partenaires, que ce soit par des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Si l'interétatisme régit les domaines d'efficience des compétences des DROM en matière de coopération régionale déconcentrée, alors ces dernières s'inscrivent dans un espace déjà construit. Elles visent, dès lors, à appuyer et renforcer l'effectivité de l'espace régional. Cette fonction suppose concrètement un droit adapté à l'autorité locale et à son environnement.

L'accord-cadre conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles, le 12 février 2003[1], représente un exemple de cohérence et d'indispensable complémentarité entre l'action internationale de la France et les ambitions de coopération des DROM. L'avantage dont dispose la Réunion est remarquable puisque les autorités locales et déconcentrées bénéficient de la faculté de négocier et de signer l'accord directement avec les autorités centrales des Seychelles.

Ainsi, c'est donc entre la Réunion et La République des Seychelles que se définissent *« les orientations, priorités et principes qui seront privilégiés dans le cadre des relations bilatérales que les deux Parties souhaitent promouvoir »*. Les compétences internationales des autorités décentralisées de la Réunion et les prérogatives qu'elles retirent à pouvoir définir avec les autorités centrales des Seychelles les finalités de l'accord sont l'aboutissement des relations qu'entretient l'Etat français avec les Seychelles. Par ailleurs, il importe de souligner que les relations de l'Etat avec la République des Seychelles ne se limitent pas à des accords bilatéraux. La France et les Seychelles sont deux Etats membres de la COI.

En vertu de ces données, l'on s'aperçoit que le cadre de la coopération régionale déconcentrée s'inscrit dans ceux de la coopération interétatique bilatérale et multilatérale. L'enjeu de cette imbrication résulte de l'insertion des prérogatives dans la matière internationale détenues par les DROM dans les systèmes régionaux établis préalablement par les Etats. Les compétences des DROM contribuent à la construction des espaces régionaux

[1] Accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Seychelles sur la coopération entre La Réunion et les Seychelles, signé à Victoria le 12 février 2003.

par les flux de coopération qu'elles génèrent et au sein desquels elles s'insèrent nécessairement. Le dispositif mis en œuvre par la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] vise donc particulièrement au renforcement de l'espace régional.

Les structures régionales de coopération ou d'intégration constituent assurément des lieux d'exercice privilégiés de concertation entre les Etats et de mises en commun des perspectives de collaboration. Deux points ressortent de la nature particulière de ces structures régionales.

D'abord, il apparaît que les rapports de base entre les Etats sont souvent de type Sud/Sud. Ils mettent en avant les éléments d'insularité et de spécificités caractérisant ces rapports. Ils se juxtaposent au statut de RUP des DROM les soumettant aux règles de droit européen et de droit communautaire. Les Etats de leur environnement sont alors contraints de composer avec des règles déjà fortement empreintes du contexte d'intégration régionale. Cette superposition justifiée au regard des contraintes d'ordre contextuel, historique, environnemental, voire même empirique et endémique, complique l'exercice du fait coopératif.

Ensuite, l'enchevêtrement du local, ou pourrait-on dire du régional, du national et de l'international, traduit parfaitement la difficulté de la collaboration régionale par une confrontation entre ces trois domaines et la nécessité de composition.

L'émergence de puissances régionales dans les zones complète les difficultés de la conciliation entre des règles, des intérêts, des objectifs et des capacités de coopération et d'intégration. La collaboration régionale est un phénomène d'application et de répercussions complexe.

De manière générale, les DROM s'investissent dans des systèmes sous régionaux, à échelle réduite et au nombre de participants limité. Les finalités des systèmes ou sous systèmes régionaux sont variables. Elles visent particulièrement à une intégration médiane dans le marché mondial.

La coopération et l'intégration régionales dans le bassin de la Caraïbe sont fortement influencées par la présence des Etats-Unis.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *op. cit.*

Au niveau de l'intégration économique régionale, il est prévu la création d'une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Elle regroupe trente-quatre Etats et se rapproche d'une organisation de type continental dont le dessein est *« d'anticiper sur le libre-échange mondial poursuivi dans le cadre de l'OMC »*[1] et de tenter de contrecarrer l'impact de l'Union européenne dans la zone. L'avant projet d'accord de la ZLEA du 21 novembre 2003 trace les objectifs de libéralisation du commerce et des marchés par la mise en œuvre de règles tendant à l'élimination des barrières, des restrictions ou des distorsions inutiles au libre-échange.

L'élaboration d'une telle zone de libre-échange se heurte à l'hétérogénéité des Etats participants. Elle a pour conséquence de bloquer la concrétisation de la zone. Les différends se jaugent au regard des inégalités économiques, sociales et commerciales entre les Etats de la ZLEA ainsi que de considérations relatives au *« contenu libre-échangiste »* et à une *« méthode jugée peu démocratique »*[2].

Le processus de construction de la zone est très lent compte tenu de l'hostilité de certains futurs Etats membres sur quelques mesures envisagées et sur leurs impacts dans les économies internes. Une évolution concerne l'adoption d'un Traité de libre-échange dénommé l'ALEAC (Accord de libre-échange d'Amérique centrale) entre six pays d'Amérique latine le 27 juillet 2005.

L'intégration économique de la zone Caraïbe émerge encore d'organisations telles que le CARICOM (Marché commun des Caraïbes), l'OECS (Organisation des Etats de la Caraïbe de l'Est), le MCCA (Marché commun centre-américain), et le groupe des Trois (Colombie, Mexique, Venezuela).

Le MCCA est né de la conclusion d'un Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale entre le Guatemala, le Salvador, le Honduras et le Nicaragua, le 13 décembre 1960, auquel s'est ajouté ensuite le Costa Rica. L'intention fut de créer une zone de libre-échange et à compter d'une période de cinq ans, un marché commun. Le processus de construction de la zone fut réactivé par le Protocole de Tequcigalpa du 12 décembre 1991 établissant une nouvelle Charte régionale d'intégration et de coopération. Désormais, les membres accentuent les perspectives d'intégration via la ZLEA.

[1] TENIER (J.), *Intégrations régionales et mondialisation, complémentarité ou contradiction*, Notes et études documentaires, La documentation Française, n° 5170-71, 2003, p. 49.
[2] *Ibid.*

L'organisation du CARICOM[1] a été créée en 1973. Elle regroupe aujourd'hui quinze pays et territoires associés de niveau de développement totalement divergents. Ces objectifs reposent sur l'instauration d'une coopération économique vers un marché unique des Caraïbes, une coopération en matière de politique étrangère et, enfin, une coopération dans les domaines de la santé de l'éducation, de la culture, des communications, de l'industrie[2], mais aussi des transports et du financement. Le CARICOM présente la particularité de privilégier le rapprochement avec les autres organisations de la zone comme l'Organisation des Etats de la Caraïbe orientale (OECO) ou avec des Etats et ainsi, la Colombie, le Venezuela, la République Dominicaine et le Canada en vue de la conclusion d'accords de libre-échange.

Dans le bassin de la Caraïbe, l'OECS cohabite avec le CARICOM. Cette organisation régionale d'intégration regroupe des micro Etats entourant les DROM de la Guadeloupe et de la Martinique et Saint-Martin[3]. La France dispose d'une ambassade auprès de l'OECS.

L'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) est une organisation régionale de coopération. Elle concourt à la coordination des Etats à la fois dans leurs domaines de coopération mais aussi d'intégration. Instituée par la Convention établissant l'AEC le 29 juillet 1994 à Carthagène (Colombie), elle se présente en tant qu'*« organisme de consultation, de concertation et de coopération »*. L'AEC est composée de vingt-cinq Etats fondateurs et de quatre membres associés dont la France au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique[4] puis de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

La Déclaration de Margarita du 12 décembre 2001 réitère les perspectives de collaboration régionale entre les Etats dans la Grande Caraïbe par la recherche d'une identité caribéenne et des actions de coopération dans des domaines communs comme le commerce, le tourisme durable, les transports et les catastrophes naturelles.

---

[1] Traité de Chaguaramas, Port of spain, Trinité, 4 juillet 1973.
[2] TENIER (J.), *Intégrations régionales et mondialisation…, op. cit.*, p. 62.
[3] Traité de Basse-Terre, 18 juin 1981, Sainte-Lucie, Antigua Barbuda, Dominique, Grenade, Saint Kitts et Nevis et Saint Vincent et les Grenadines, Montserrat, Anguilla et les îles vierges britanniques.
[4] Accord du 24 mai 1996 entre l'Association des Etats de la Caraïbe et le gouvernement de la République française définissant les modalités de la participation de la République française à l'Association des Etats de la Caraïbe en tant que membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, Décret n° 98-451 du 4 juin 1998, *JO* du 11 juin 1998, p. 8834.
Limite au statut de membre associé : art. II : *« La République française (…) participe, (…) en sa qualité de membre associé aux sessions du Conseil des Ministres dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les Etats membres dans les questions qui la concernent directement et ne relèvent pas de la compétence des Communautés européennes. Elle participe au consensus et prend part aux votes sur les questions figurant à l'ordre du jour du Conseil des Ministres qui la concernent directement et ne relèvent pas de la compétence des Communautés européennes ».*

L'AEC constitue une organisation régionale de coopération au sein de laquelle la France et, plus naturellement, les DFA ont pu prendre part. Elle offre la possibilité pour la France au titre des ses DFA de s'immiscer dans le contexte d'intégration et de participer à des projets et des programmes propres à la zone et aux intégrations économiques, qu'elles soient à l'échelle régionale ou continentale.

L'AEC a une véritable conception fédératrice[1] des Etats de la Grande Caraïbe. C'est pourquoi, la Convention ouvre l'adhésion à titre de membre associé aux Etats, pays et territoires de la Caraïbe et la qualité d'observateur aux Etats, pays et territoires ou organisations. L'objectif de l'AEC est de rassembler les Etats ou les parcelles de territoires non indépendantes de la zone dans le but de limiter les effets négatifs de l'intégration économique régionale. La constitution de l'AEC émane directement des difficultés rencontrées par le CARICOM, l'OECS et des craintes relatives à l'institution de l'ALENA (Accord de libre échange nord-américain) conclue en 1994 entre le Canada, le Mexique et les Etats-Unis (en terme de production) et du MERCOSUR (Communauté économique des pays de l'Amérique du sud).

En somme, la coopération et l'intégration régionales apparaissent d'une application complexe. Elles mettent en avant des phénomènes d'ordre régional, voire local à considérer dans une dimension globale. Le processus lent est relatif à l'interconnexion des Etats qui, en tout état de cause, restent très différents. Pour ce faire, les protagonistes sont de tout ordre. L'évolution se traduit en terme d'investissement des Etats par la voie institutionnelle et conventionnelle.

L'approche indianocéanique de la coopération et de l'intégration régionales s'effectue en parallèle de celle de la Caraïbe dans le sens où des organisations régionales émanant des Etats de l'océan Indien ou bordant l'océan Indien se chevauchent et collaborent entre elles dans une perspective de perfectibilité des marchés régionaux.

L'organisation régionale de l'océan Indien caractérisant au mieux la coopération est la COI, organisation sous-régionale de coopération. La COI a été créé par l'Accord général de coopération entre les Etats de Madagascar, de Maurice et des Seychelles, le 10 janvier 1984 à Victoria. La France au titre de La Réunion adhèrera pour sa part en 1986 en même temps que les Comores.

[1] FABRY (V.), « L'outre-mer dans les ensembles régionaux », in Pouvoirs, *L'outre-mer*, Seuil, 2005, n° 113, p. 163.

La COI constitue l'organisation de coopération des îles du Sud-ouest de l'océan Indien. Elle a deux particularités. La COI rassemble quatre Etats ACP (les Comores, Madagascar, Maurice, les Seychelles) et une RUP de l'Union européenne, La Réunion. A cet égard, la collaboration régionale est fortement imprégnée des règles et du mode de financement de l'Union européenne. Les membres de la COI ont des niveaux de développement variables. Deux Etats se dégagent sur ce point, La Réunion et Maurice. La seconde caractéristique ressort du phénomène de l'appartenance multiple qui, dans un contexte d'intégration régionale et internationale et de recherche d'optimisation économique et commerciale, emporte des conséquences défavorables sur la structure de coopération régionale. A titre d'exemple, Maurice s'intègre dans l'Union Africaine (UA), dans la SADC, dans le COMESA, dans la CBI, dans l'IOR ARC, le Commonwealth, la Francophonie. Il en est d'ailleurs de même des Seychelles. A l'inverse la Réunion n'est impliquée que dans une seule organisation régionale de l'océan Indien : la COI.

L'adjonction de ces deux caractéristiques aux objectifs de la COI en matière de coopération diplomatique, économique, commerciale, d'agriculture et de pêche maritime confirme le bilan sans cesse mitigé attribué à la COI.

Cependant, la position de M. LAUSEIG sur ce constat permet de fournir une explication des critiques formulées à l'encontre de la COI[1]. Son raisonnement repose sur l'idée que l'intérêt de l'existence de la COI ne doit s'apprécier sur des éléments uniquement d'ordre économique mais davantage sur des considérations tenant à l'instauration d'un dialogue inter îles (contexte historique, insularité) et d'une identité régionale *« indianocéanité »*. Dans le même sens, M. DABEE confirme l'objectif principal de la coopération régionale exercée par la COI comme ne se résumant pas à une augmentation du taux de croissance économique mais à la mise en place de projets *« qui développent les complémentarités des partenaires »*[2].

[1] L'auteur relève des observations tenant à *« une collection de projets un peu hétéroclite sans résultats probants »*, à la perception de la COI comme *« une affaire d'Etats, pas des peuples »*, aux contestations dues aux *« non paiements ou les retards considérables des cotisations pour certains pays membres, ce qui n'a pas manqué de créer une dépendance totale à l'égard du principal bailleur de fonds, l'Union Européenne, et à entraîner l'instauration progressive d'une tutelle de facto sur la coopération régionale et ses procédures »*. L'auteur ajoute encore *« un glissement technocratique », « les disparités interîles », « la lenteur de l'ouverture et de la transformation politique et économique du géant de la région »* ; LAUSEIG (J.), « Le défi de l'appartenance régionale multiple : le cas des îles du Sud-ouest de l'océan Indien », in Les Cahiers de l'ORIHS, *Organisations régionales dans l'hémisphère sud et relations avec les puissances extérieures*, Observatoire des Relations internationales dans l'Hémisphère Sud, 2001, n° 6, p. 215-216.

[2] DABEE (B.), « La coopération entre pays du Sud-ouest de l'océan Indien : la Commission de l'Océan Indien, bilan et perspectives », in GOHIN (O.) et MAURICE (P.), *Les relations internationales dans l'océan Indien*, CERIGOI, Université de la Réunion, 1992, p. 336.

L'organisation régionale de coopération s'intègre dans la vaste région océan Indien au sein de laquelle cohabite d'autres organisations régionales.

Une organisation d'intégration économique régionale, le COMESA est l'un des principaux partenaires de la COI. L'organisation fut créée par le Traité du *« Common Market for Eastern and Southern Africa »* en novembre 1993 et conclu entre vingt Etats d'Afrique orientale et australe. Le COMESA prétend à une véritable intégration économique par le développement du commerce et de l'investissement via la création d'une zone de libre-échange et d'une union douanière. L'union monétaire est envisagée pour 2025. Le COMESA a supprimé la zone d'échanges préférentiels (ZEP) pour les Etats de l'Afrique de l'Est et Australe. Les quatre pays ACP de la COI font partie du COMESA.

L'Union européenne est le partenaire financier de la COI, du COMESA, de l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement) et de l'EAC (Communauté de l'Afrique de l'Est). Ce partenariat s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Cotonou de 2000 déterminant une stratégie de coopération commune entre les organisations d'intégration régionale dans un souci de cohérence des efforts et de non dispersion des ressources.

La coopération et l'intégration régionale dans l'océan Indien s'organisent, de même, autour de la SADC créée par le Traité de Windhoek (Namibie) le 17 juillet 1992. Les premières ambitions de la SADC remplaçant la SADCC (Southern African Development Co-ordination Conference, Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique Australe) ne furent pas fondées sur des perspectives d'intégration économique mais sur l'accroissement de la coopération vers un *« développement concerté »*[1]. La finalité de l'organisation visait à une coopération régionale aux intentions de développement prioritairement internes justifiées par la dépendance des Etats membres à l'Afrique du Sud encore soumise à l'apartheid.

L'évolution du contexte régional a modifié les ambitions de la SADC vers une contribution à la collaboration régionale plus intégrée. L'orientation de la SADC s'est alors tournée vers l'intégration régionale. L'idée fut renforcée par l'adhésion de l'Afrique du Sud démocratisée. La SADC regroupe quatorze Etats membres de profils distincts dont l'Afrique du Sud regardée comme une puissance régionale, des Etats africains touchés par le sous-

[1] Croissance économique, diminution de la pauvreté, amélioration du niveau et de la qualité de vie, promotion des valeurs politiques communes, de paix et de sécurité, utilisation durable des ressources naturelles, maximisation de l'emploi productif : TENIER (J.), *Intégrations régionales et mondialisation…, op. cit.*, p. 114.

développement comme l'Angola, ou le Congo, et des îles de l'océan Indien, Maurice et les Seychelles.

La SADC travaille, désormais, sur la base d'un Programme d'Action de la SADC (The SADC Programme of Action –SPA) visant au développement régional par la conclusion de divers Protocoles[1]. La création de la zone de libre-échange est prévue. La SADC rencontre des difficultés découlant directement des Etats participants et d'un contexte géopolitique fragile. Elle envisage le perfectionnement de l'intégration régionale et de son organisation en matière politique, de défense et de sécurité.

L'espace indianocéanique est, par ailleurs, composé d'une organisation de référence, l'IOR ARC. Cette organisation a la particularité de rassembler des Etats de l'espace indianocéanique et donc, couvrant l'ensemble de la zone océan Indien. Elle reste une organisation de promotion de la coopération régionale. Elle associe, notamment, les trois grandes puissances de la zone que sont l'Inde, l'Australie et l'Afrique du Sud.

L'Asie du Sud-est s'intègre dans l'espace indianocéanique. L'intégration régionale est mise en œuvre par l'ASEAN (Association des nations asiatiques du Sud-est). Créée dans une logique d'affrontement au communisme en 1967 par la Déclaration de Bangkok, elle regroupe aujourd'hui dix Etats membres[2]. La construction de l'ASEAN démontre un fonctionnement par étape allant de la création d'une simple structure de concertation à des perspectives de coopération puis d'intégration régionales. L'ASEAN intègre dans ses critères de collaboration les principes de la Charte des Nations Unies et reste très proche du système des Nations Unies en matière de développement. L'organisation est désormais dotée d'une zone de libre-échange. Elle envisage une intégration financière et monétaire conformément à la *« vision 2020 »*[3].

Les organisations internationales régionales de l'océan Indien et, de manière plus générale, de l'espace indianocéanique attestent de l'énergie déployée par ces acteurs supraétatiques en faveur de l'épanouissement de la coopération et de l'intégration régionales entre partenaires pourtant distincts tant sur les plans de leurs richesses que de leur démographie. Pour autant, la réalité de leur existence et la réalisation effective de leurs projets

[1] Exemples : systèmes des cours d'eaux partagés, énergie, commerce, éducation et formation, exploitation minière, tribunal et affaires juridiques.
[2] Indonésie, Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, Brunei, le Vietnam, le Laos, le Myanmar, le Cambodge.
[3] Kuala Lumpur, 15 décembre 1997.

et de leurs programmes communs est fortement conditionnée au contexte géopolitique et ses vicissitudes.

La France est présente dans la région Pacifique grâce aux territoires de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna.

La région pacifique fait état de diverses singularités dues essentiellement à l'extrême insularité des Etats et territoires la composant et à la présence de puissances comme les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. A cela s'ajoute inéluctablement l'influence de l'Union européenne.

La Communauté du Pacifique Sud (CPS), désignée depuis 1997 la Communauté du Pacifique, a été créée par la Convention de Canberra le 6 février 1947 entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. La Communauté du Pacifique est composée de membres au statut égal même pour les territoires non indépendants[1]. Ainsi, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna sont assimilés à des membres à part entière au même titre que la France.

La Communauté du Pacifique n'affirme pas d'ambition politique. Elle œuvre prioritairement pour l'exercice d'une coopération régionale entre les Etats et les territoires du Pacifique en matière économique et sociale et entre les organisations internationales existantes dans la zone[2].

Le Forum des îles du Pacifique présente une vocation davantage politique et prétend à l'intégration régionale. Cette organisation a été créée par le Traité de Wellington (Nouvelle-Zélande) le 5 août 1971. Elle se compose de seize membres indépendants. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont acquis la qualité de membre associé depuis le 37ème sommet annuel du 24 octobre 2006. Wallis et Futuna a un rôle d'observateur au sein de l'organisation.

Ces différents exemples de structures régionales auxquelles prennent part pour certaines des collectivités territoriales ultrapériphériques françaises, démontrent la singularité

[1] TENIER (J.), *Intégrations régionales et mondialisation…, op. cit.*, p. 159-160.
[2] Sur l'évolution de la Communauté du Pacifique depuis son origine, son organisation, son fonctionnement, ses domaines d'action et leur financement, Cf. AGNIEL (G.), « Les organisations régionales du Pacifique », in Les Cahiers de l'ORIHS, *Organisations régionales dans l'hémisphère sud…, op. cit.*, p. 5-13.

de chaque zone géographique. L'adaptation au partenaire de coopération et à l'espace de coopération en construction exige une connaissance parfaite des acteurs et de leurs intentions et capacités de coopération. Les flux de coopération dans un environnement régional précis sont réfléchis. Ils doivent correspondre à un cadre d'action géographique défini par la nature des acteurs.

Le bilatéralisme concrétisé pour ce qui concerne la France, notamment, par des accords de coopération régionale déconcentrée explique alors la nécessité de fournir aux collectivités territoriales ultrapériphériques un dispositif juridique différencié en matière de coopération. Le multilatéralisme accroît l'assise régionale des entités ultrapériphériques françaises à la hauteur de ce que consent l'Etat français puis l'organisation régionale concernée.

Cette approche en terme d'impact de l'environnement régional sur l'intérêt de la règle de droit dérogatoire se complète encore par la recherche d'un espace de coopération construit et raisonné.

B : Un espace de coopération régionale construit

Les relations d'autorités locales françaises à Etats, territoires ou organismes intergouvernementaux sont dirigées vers un cadre géographique précis. L'utilité pour chaque acteur de coopérer dans son environnement régional repose sur l'intérêt d'élaborer ce que Mme SMOUTS appelle *« l'espace pertinent pour l'action »*[1].

L'utilité de la coopération régionale s'appuie prioritairement sur les finalités de la coopération avec les acteurs de l'environnement. Il est alors question de rechercher un équilibre entre des considérations économiques et des considérations autres comme la constitution de solidarités entre des Etats présentant des points communs tirés de la géographie, de l'histoire, du passé, du culturel, etc.

L'espace régional, façonné de l'ensemble des rapports de coopération émis dans un environnement géographique a un caractère fonctionnel. Son étendue est délimitée par des

[1] SMOUTS (M-C), « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in LE GALES (P.), LEQUESNE (C.), *Les paradoxes des régions en Europe, op. cit.*, p. 40.

accords de coopération et son activité, par des opérations de coopération. Ainsi, l'espace dit régional concentre des rapports de coopération entre partenaires d'un même environnement. A cela s'ajoute des éléments relatifs à l'activité et à l'intensité de l'action. La vision globale de l'espace de coopération ainsi construit permet de reconnaître la définition d'un territoire.

L'espace régional devient un territoire régional lorsqu'il est identifié en tant qu'espace de coopération consolidé par des accords de coopération de divers degrés ou d'intégration. L'attractivité générée par les rapports de coopération formulés par les Etats ou les entités infraétatiques modifie la substance de l'espace et le promeut en territoire régional. Dès lors, l'intégration régionale des collectivités territoriales ultrapériphériques commande l'intervention de règles de droit adaptées afin de participer activement à la valorisation de l'environnement régional.

L'espace de coopération régionale devient un espace construit suite à une identification claire des acteurs et des mécanismes de coopération. L'objectif est de cerner les éléments de sa production, c'est-à-dire de son contenu et de son contenant. La représentation spatiale des rapports de coopération et leur intensité amène à conclure à la consolidation de l'espace. L'espace évolue en territoire dans la mesure où il s'expose en lieu de coopération identifié, avec ses acteurs et ses procédures juridiques de coopération. Ce territoire n'exclut pas les relations extérieures. Il désigne un espace de coopération défini, reconnu et localisable par les Etats tiers de l'environnement régional ou extérieur. Il s'agit d'une représentation spatiale, dans l'ordre international, des rapports de coopération participant à la formation d'un espace régional.

Le territoire, émanation des rapports de coopération régionale ne préexiste aucunement avant la formation de ces rapports. Il en est une conséquence. Le territoire inscrit dans l'espace le rapprochement des Etats délimités géographiquement par les accords de coopération. Le territoire est un espace déterminé, construit et fruit de l'expression de la souveraineté internationale de l'Etat, sujet de droit international. Il est conforté par les relations de coopération émises encore par les DROM, qu'elles soient de type déconcentré ou décentralisé. La collectivité territoriale ultrapériphérique a donc nécessairement besoin de règles de droit conformes à la réalité des rapports de coopération de son environnement.

Le territoire régional ne constitue pas strictement une zone géographique. Il est un espace d'action dont la consolidation relève des accords de coopération. C'est un espace où

s'appliquent les accords internationaux de coopération et d'intégration des Etats et les accords de coopération décentralisée des DROM avec des entités locales étrangères d'un environnement régional commun. Il concourt à une insertion harmonieuse des acteurs et à la création d'une communauté fondée sur des intérêts et des perspectives de collaboration communs.

Le territoire régional est donc le fruit d'une construction intentionnelle. Cette dynamique constructive émane directement de l'exercice de la coopération régionale interétatique, déconcentrée, décentralisée et associative. Il intègre le support juridique nécessaire à la constitution d'un espace d'action : des acteurs (Etats, entités infraétatiques, ONG, associations, société civile dans son ensemble) et des moyens (conventions internationales, conventions de coopération décentralisée, règles internationales de droit public ou privé, règles internes de droit public ou privé).

Le territoire régional est un espace actif et créé à ce titre par des rapports de coopération et dans le but de promouvoir et d'approfondir des rapports de coopération solidaires et productifs. Il est donc doté d'une fonction particulière et conçu pour la remplir. Cette fonction particulière représentée par l'instauration d'un lieu, d'un espace ou d'une zone n'est autre que la création d'une scène d'opération des actions de coopération régionale.

Le système international est composé d'une multitude d'espaces régionaux d'étendues variées et d'effectivités variables élaborés par des accords de coopération ou d'intégration régionales. Chaque région, entendue dans sa désignation géographique et géopolitique, est sculptée de systèmes régionaux contribuant à l'élaboration d'un enchevêtrement des territoires régionaux.

Les flux de coopération génèrent une activité au sein du territoire ainsi créé. La dynamique de coopération façonne le niveau de fonctionnalité du territoire. La fonction particulière du territoire régional promeut l'établissement de relations diplomatiques et internationales dans divers domaines propres à son expansion et à l'insertion de ses composantes. La fonctionnalité du territoire suppose une certaine dose de malléabilité des intérêts, des convergences et des divergences. Par exemple, l'imbrication des systèmes régionaux freine le caractère d'exclusivité des intentions et des opérations de coopération des Etats. Il exige une dose d'adaptabilité, de cohérence et de complémentarité.

Mme SMOUTS a très clairement perçu la fonctionnalité des espaces régionaux, produits du régionalisme. Elle conçoit le régionalisme comme une *« quête de l'espace pertinent pour l'action »*[1]. Cette dénomination présente l'intérêt de résumer, pour le mieux, les finalités de son institution et les motifs de pérennité. La *« quête de l'espace pertinent pour l'action »* trouve désormais une application à l'ensemble des territoires régionaux provenant tant des rapports de coopération et d'intégration multilatéraux que bilatéraux et au sein desquels s'intègrent les rapports de coopération régionale décentralisée.

La désignation de la construction de l'espace comme étant une *« quête »* démontre bien que le territoire ainsi formé est un construit autour duquel de nombreux espoirs de développement endogène et exogène sont exprimés ainsi que des perspectives d'intégration dans les marchés régionaux et internationaux. La recherche se concentre sur *« l'espace pertinent pour l'action* ». La localisation des opérations de coopération devient, en ce sens, un facteur déterminant. Les termes « pertinent » et « action » soulèvent la problématique de l'observation de la fonction particulière de l'espace.

Ces considérations portant sur l'appréciation de la fonction particulière du territoire régional conduisent à la formulation d'une notion. Elle est fortement empreinte de dynamisme et caractérise l'existence fonctionnelle du territoire. La territorialité régionale met ainsi en exergue les forces actives du territoire régional. Elle prouve que ce lieu comporte des dimensions plurielles en fixant localement les rapports internationaux et décentralisés de l'Etat et de ses entités infraétatiques.

L'espace de coopération régionale consolidé s'évalue selon le niveau d'activité et d'intensité de la coopération. Il s'expose comme une zone d'expression des pouvoirs politiques étatiques et infraétatiques et des actions des acteurs non étatiques.

Les organisations internationales auxquelles ont adhéré les DROM participent à leur niveau à l'édification d'un territoire régional. Ce dernier est d'une moindre ampleur sur le plan de son contenu et de sa contenance dans la mesure où la finalité de la collaboration régionale n'est pas l'intégration mais l'établissement de rapports de coopération de divers niveaux.

---

[1] SMOUTS (M-C), « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in LE GALES (P.), LEQUESNE (C.), *Les paradoxes des régions en Europe, op. cit.*, p. 40 ; citée par POSTEL-VINAY (K.), *La transformation spatiale des relations internationales*, in SMOUTS (M-C), *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998, p. 173.

Le territoire régional est pourvu d'une certaine fonctionnalité, dès lors que peuvent être vérifiés l'intensité des rapports de coopération, la qualité de l'expression des pouvoirs de l'ensemble des acteurs et le caractère substantiel des normes juridiques d'intégration ou des dispositions normatives de la coopération. La règle de droit en matière de coopération doit donc s'adapter aux modalités de constitution de l'espace régional pour en assurer l'effectivité.

Les relations d'autorités locales françaises à Etats, territoires ou organismes régionaux ne sont pertinentes qu'au titre de l'exercice d'une coopération régionale issue d'un droit différencié seul à même de répondre à une intégration véritable des entités ultrapériphériques. L'intérêt est alors de les positionner en tant qu'acteurs primaires de ces espaces régionaux consolidés.

Ces relations n'ont été rendues possible qu'en application d'un dispositif juridique réfléchi en terme de contexte local et d'autorités naturellement légitimes pour intervenir sur la scène régionale. Le contenu des accords de coopération régionale est alors différent. Ils constituent des accords internationaux alors que les protagonistes français sont des entités infraétatiques. La spécificité principale de ces accords résulte alors de l'unique association aux accords internationaux des collectivités territoriales d'outre-mer englobantes et d'une localisation du rapport de coopération à un environnement régional. En matière de coopération décentralisée, des spécificités sont, de même, décelables.

CHAPITRE 2 : Les relations entre les autorités locales françaises et les autorités locales étrangères

Le cadre juridique des relations d'autorités locales françaises à autorités locales étrangères est plus complexe que celui concernant les relations d'autorités locales ultramarines à Etats, territoires ou organismes régionaux. Dans la dernière hypothèse, les règles sont établies clairement pour chaque entité ultramarine. L'accord de coopération est un accord international relevant de l'ordre juridique international. La spécificité de la relation de coopération régionale déconcentrée a alors engendré un dispositif juridique abouti.

En matière de coopération décentralisée, les spécificités sont moindres. Pourtant, le droit de la coopération décentralisée n'est pas forcément d'une application très simple. Le contenu de la convention de coopération décentralisée est variable. Cependant, un élément commun à la coopération régionale déconcentrée est présent et concerne l'environnement proche. En effet, lorsque la relation de coopération est effectuée entre entités proches, le droit est davantage défini. La complexité du droit de la coopération décentralisée résulte du rattachement des conventions à l'ordre juridique interne alors même que souvent l'élément d'extranéité dans la convention est important.

Ainsi, la recherche de la nature juridique de la convention de coopération décentralisée (Section 1) est un préalable juridique à l'identification des caractéristiques de la variabilité du droit de la coopération décentralisée (Section 2).

SECTION 1 : La nature juridique des conventions de coopération régionale décentralisée

La relation d'autorité locale française à autorité locale étrangère est sur le plan du droit la plus commune. Son étude n'est pour autant pas dénuée d'une certaine complexité. Les premières difficultés apparaissent au niveau de la recherche de la nature juridique de la convention. Le rattachement de la convention à l'ordre juridique interne est évident pour l'Etat. Il l'est moins pour la doctrine.

La relation de coopération décentralisée se caractérise par la conclusion d'une convention entre acteurs infraétatiques appartenant à des Etats différents (I). L'expression des compétences mises en œuvre par les entités aura une dimension externe alors même que l'action de l'acteur ne sera légitime qu'en vertu du droit interne de l'Etat dont il relève. Ce constat amène à une qualification de la convention de coopération décentralisée en acte de droit interne relevant de l'ordre juridique interne (II).

I : Les acteurs de la relation de coopération décentralisée

L'observation des acteurs de la coopération décentralisée comporte une incidence sur l'examen de la nature juridique des accords de coopération décentralisée. En effet, des acteurs infraétatiques relevant d'ordres juridiques différents entretiennent, au moyen de leurs compétences respectives, une relation de coopération qui dépassera pour chacun et la plupart du temps, le cadre de ses frontières.

La coopération décentralisée rassemble deux types d'acteurs. Il est d'abord prioritairement question du partenaire direct de coopération ne pouvant être qu'une entité infraétatique reconnue comme telle (A). Ensuite et de manière complémentaire, le domaine associatif prend part à l'exercice de la coopération décentralisée (B).

A : L'identification de l'entité infraétatique partenaire de coopération

Une opération de coopération appelle logiquement l'identification par l'autorité locale française des partenaires extérieurs. La France, en tant que Etat unitaire dont l'organisation est décentralisée, intègre des collectivités territoriales reconnaissables. Cependant, l'organisation institutionnelle variant d'un Etat à l'autre, l'entité locale française s'adapte le plus souvent à l'organisation administrative interne de l'Etat étranger. Elle n'est, toutefois, en rien un frein à l'entreprise de coopération décentralisée. D'ailleurs, dans les environnements ultrapériphériques de la France, le dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée a pour objectif, notamment, de combler l'absence d'autorités locales étrangères.

L'identification de l'entité infraétatique partenaire de coopération s'analyse en fonction de l'organisation interne de l'Etat voire, plus spécifiquement, de sa forme. C'est à

partir de cet élément que l'entité française peut reconnaître les subdivisions et apprécier leur pouvoir d'action en matière de coopération. L'examen du rapport de coopération décentralisée s'effectue ainsi en étroite relation avec le mécanisme d'association ou d'intégration d'une entité infraétatique à la conclusion d'un accord international de coopération.

La coopération régionale décentralisée présente une certaine particularité. Le rapport de coopération dépasse le cadre des frontières terrestres et maritimes. L'idée de continuité territoriale s'étend dans son sens le plus extrême et répond au contexte de l'environnement géopolitique des DROM.

M. BRIAL définit la coopération décentralisée de la manière suivante : *« ce sont les relations que nouent les collectivités locales françaises (ou leur groupement) avec des collectivités locales étrangères (ou leur groupement) »* et il poursuit *« Formalisées dans des actes ou des contrats, elles peuvent relever de la coopération internationale décentralisée bilatérale, quand il s'agit de deux collectivités de droit différent (peu importe le territoire sur lequel les deux entités exercent leurs compétences, qui au demeurant peut ne pas être de même « rang ») ou de la coopération décentralisée multilatérale, quand une collectivité locale s'associe à d'autres collectivités françaises ou à l'Etat pour nouer des liens avec une ou plusieurs collectivités étrangères (ou leur groupement) »*[1].

Cette définition atteste de l'extranéité du lien de coopération établi entre les collectivités territoriales françaises et les autorités locales étrangères. Le lien se produit dans l'ordre international tout en gardant une dimension interne. L'extériorité du rapport de coopération ne transforme pas la nature du lien de coopération. Il reste d'ordre interne dans la mesure où il est émis par deux entités infraétatiques, parfois de niveau différent et étrangères.

Parallèlement, ce lien d'extranéité n'impose pas que la collectivité infraétatique soit reconnue comme sujet de droit international lui permettant de disposer de droits et d'obligations internationales. Seul l'Etat est sujet de droit international originaire. Les organisations internationales ont, quant à elles, acquis une subjectivité internationale dérivée et une personnalité juridique leur octroyant la capacité d'agir sur le plan international par un avis consultatif de la Cour Internationale de Justice (CIJ) de 1949[2].

[1] BRIAL (F.), *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'outre-mer français*, Thèse, L'Harmattan, 1997, p. 49.
[2] CIJ, Avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies*, *Rec.* 1949, p. 174.

Les compétences des DROM, dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée ou décentralisée, restent encadrées par le dispositif constitutionnel interne. Les collectivités ne sont pas des sujets de droit international. Si l'évolution de l'action internationale démontre que les entités infraétatiques concurrencent, voire même contournent[1] l'action internationale de l'Etat, il n'en demeure pas moins que celle réalisée par les collectivités territoriales n'entrave pas l'exclusivité de la représentation étatique sur la scène internationale.

Les collectivités territoriales françaises acquièrent une place effective sur la scène régionale ou internationale en vertu d'un unique canal, celui de la décentralisation organisée par une combinaison des articles 34 et 72, 73, 74, 76, 77 de la Constitution de 1958. Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 subordonne l'action internationale des collectivités infraétatiques françaises à l'intervention du législateur. Le pouvoir législatif interne conditionne la capacité d'une entité décentralisée à agir internationalement, en son nom et en véritable acteur.

Le pouvoir local est présent hors des frontières terrestres. Il revendique sa capacité d'action sur la scène internationale. Ce pouvoir est différent du pouvoir central par la force de sa représentativité. Bien plus que le pouvoir central, le local draine des populations, des cultures, des langues, des savoir-faire.

Malgré l'évolution lente de la reconnaissance du pouvoir local, les populations composant le territoire français ont obtenu un certain écho de leurs revendications sur la scène européenne et internationale. La reconnaissance de minorités existantes au sein de l'Etat français permet aux collectivités ultramarines d'avoir une certaine légitimité dans leurs actions de coopération avec des entités infraétatiques étrangères de leur environnement.

Sur la scène européenne, le pouvoir local acquiert une reconnaissance, notamment, avec la Charte européenne de l'autonomie locale[2]. Cette Charte préconise l'intégration de l'autonomie locale dans les législations internes et surtout dans les Constitutions des Etats membres de l'Union européenne (article 2). Le concept d'autonomie locale s'entend, au sens

[1] ROSENAU (J.) et BADIE (B.) cité par SMOUTS (M-C), BATTISTELLA (D.), VENNESSON (P.), *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, 2003.
Lors de l'étude de l'action internationale de l'Etat, les auteurs précisent : *« les groupes infraétatiques ont vu leur cohérence s'affirmer au même rythme que leur capacité à présenter et à défendre leurs exigences. Leurs actions transnationales tendraient à paralyser l'action des Etats et à imposer des contraintes grandissantes sur les normes, habitudes, et pratiques dont provient leur légitimité »*.

[2] Loi n° 2006-823 du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, *JO* du 11 juillet 2006, p. 10335 ; Décret n° 2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, *JO* du 5 mai 2007, p. 7932.

de la Charte, comme le *« droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques »*. Ce droit s'exerce sous la forme de l'élection des membres des conseils ou des assemblées (article 3).

Il est bien évident que la reconnaissance de l'autonomie locale sur le plan européen est la passerelle nécessaire à l'octroi de compétences en matière de coopération par la voie législative interne. La Charte donne les bases de l'action extérieure des collectivités infraétatiques des Etats membres. L'effectivité du droit de la décentralisation conditionne la capacité des autorités locales à agir sur la scène internationale.

Le droit à l'autodétermination, l'autonomie locale et les droits des minorités sont les facteurs d'optimisation des rapports de coopération. L'action internationale de l'Etat se distingue de celle des entités infraétatiques au niveau de la mise en œuvre. Une certaine cohérence et complémentarité est toutefois recherchée. Ces deux acteurs sont intrinsèquement différents. L'Etat-Nation est le seul représentant dans l'ordre international. L'action des entités infraétatiques est subordonnée aux compétences dévolues par le cadre constitutionnel de ce premier.

La décentralisation promeut la réalité et l'effectivité du rapport de coopération par la recherche d'une dimension qui soit collective et implicitement identitaire[1]. Sa densité a pour conséquence de rendre variable les compétences internationales des entités infraétatiques. Ces dernières sont soucieuses d'exercer une action extérieure.

Sur le plan des intentions de coopération entre entités infraétatiques d'Etats membres de l'Union européenne, le niveau de variation de la forme de l'Etat atteste de la pluralité des statuts des partenaires de coopération.

L'Union est composée d'Etats de forme différentes : des Etats unitaires comme la France, le Portugal, la République Tchèque, des Etats fédéraux comme l'Allemagne, la Belgique ou encore des Etats régionalistes comme l'Italie ou l'Espagne. Ces différentes formes d'Etats ne prédéterminent pas une unicité dans la composition, les pouvoirs, les

[1] DELCAMP (A.), LOUGHLIN (J.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Notes et études documentaires, La documentation Française, 2002, n° 5162-63, p. 12 : *« La décentralisation est la contrepartie nécessaire de la globalisation. Elle est non seulement un mode de gestion des affaires publiques, elle est aussi porteuse – à condition de ne pas se constituer à son tour en idéal réducteur – d'affirmations collectives donc identitaires »*.

compétences, la désignation des entités infraétatiques1. Elles permettent, néanmoins, de pouvoir identifier l'interlocuteur dans le rapport de coopération et connaître le niveau de l'entité déterminé par le contexte institutionnel de l'Etat.

La réforme constitutionnelle de 2003[2] a précisé que la France, Etat unitaire, disposait d'une organisation décentralisée. Ainsi, la France inscrit dans la continuité sa volonté de reconnaître le pouvoir décentralisé comme un complément nécessaire au travail des instances centrales et déconcentrées tout en convenant d'une autonomie limitée. Le constituant français consent au principe selon lequel l'unité ne signifie pas l'uniformité. Ce postulat se traduit dans la Constitution de 1958 aux articles 34, 72, 73, 74, 76 et 77. Ces dispositions fondent la coopération régionale et l'octroi de compétences en matière internationale.

La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral régit par la Loi fondamentale du 23 mai 1949. L'organisation institutionnelle allemande se compose de la Fédération, de Länder (au nombre de 16), d'arrondissements et de communes. L'agencement des entités locales s'exerce autour de trois éléments : l'autonomie administrative, les compétences d'attribution et l'élection des organes au suffrage universel direct[3].

L'autonomie administrative prévue à l'article 28 de la Loi fondamentale traduit la capacité de l'entité locale à agir sur la scène internationale. Cette disposition prévoit, en son paragraphe 2, le droit de la réglementation dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité, de toutes les questions de la communauté locale. L'autonomie administrative des entités découle de la Constitution et de lois diverses. Les Länder constituent des Etats fédérés. Ils ne peuvent être qualifiés de collectivités locales décentralisées tant leur degré d'autonomie est important. L'article 70 alinéa 1 dispose que les Länder ont le droit de légiférer dans la mesure où la Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer.

Les Länder disposent de la qualité étatique en vertu de l'article 30 de la Loi fondamentale : *« l'exercice des prérogatives étatiques et l'accomplissement des tâches de*

[1] En ce sens, BRIAL (F.), *Décentralisation territoriale et coopération internationale…*, *op. cit.*, p. 294-300.
C'est pourquoi, nous désignons ces collectivités *« entités infraétatiques »*, terme général, mais qui évite la distinction entre collectivité territoriale, entité autonome, région, communauté, entité fédérée, etc. En l'espèce, il importe de se rendre compte de l'impact de la décentralisation dans le rapport de coopération et non d'étudier les compétences propres de ces entités infraétatiques dans le domaine des relations internationales.
[2] Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO* 28 mars 2003, p. 5568.
[3] WELZ (C.), « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité », in DELCAMP (A.), LOUGHLIN (J.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 27.

l'Etat incombent aux Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement ».

Cette qualité étatique découlant de la Constitution atteste bien du pouvoir des Länder à agir dans le domaine des relations internationales. La capacité interne entraîne directement des conséquences sur la capacité externe. En vertu de l'article 32 § 3, les Länder disposent de la faculté de conclure des Traités ou des accords internationaux avec les Etats étrangers dans leurs domaines de compétences exclusives et après autorisation du gouvernement fédéral.

L'article 24 alinéa 1 autorise les Länder à transférer des droits de souveraineté à des institutions frontalières. Il institue *« une base constitutionnelle à leurs relations de coopération transfrontalière décentralisée »*[1]. Les arrondissements et les communes s'apparentent à des collectivités locales décentralisées exerçant des actions de coopération décentralisée. L'article 28 § 2 garantit l'autonomie locale des communes, des groupements de communes et des arrondissements. Chaque Constitution des Länder réaffirme ce principe d'autonomie.

L'Espagne est un Etat dit *« régionaliste »* ou *« à autonomie régionale »* encadré par la Constitution du 27 décembre 1978. L'article 137 fixe le principe de l'autonomie locale *« L'Etat distribue son territoire entre les communes, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent »*, *« Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres »*. L'article 137 se complète de l'article 2 garantissant le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles. L'article 140 est relatif à l'autonomie des communautés autonomes. L'autonomie locale concerne tous les niveaux de l'organisation territoriale. Les communautés autonomes sont pourvues d'une compétence législative exclusive[2] et d'une autonomie politique. Le régime local se compose des normes édictées par l'Etat, par les communautés autonomes et par les provinces et les communes. Les provinces et les communes sont des collectivités locales disposant d'une compétence uniquement réglementaire sur leurs organisations territoriales ou leurs compétences.

La capacité internationale des communautés autonomes n'est pas, paradoxalement et compte tenu de leur autonomie administrative, très étendue. Par exemple, la communauté

[1] NDIAYE (P.), *Les collectivités territoriales et l'ordre international. Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Thèse, Université de Montpellier I, 1994, p. 368.
[2] Art. 148.

autonome des Canaries, RUP de l'Union européenne, dispose d'un domaine de compétences internationales encadré par la loi organique du 10 août 1982. L'article 37 de la loi prévoit simplement l'information de la communauté sur l'élaboration des traités, des conventions internationales et des négociations d'adhésion ou des projets de législations douanières rentrant dans le domaine de son intérêt particulier. Ces compétences sont octroyées en fonction du niveau d'autonomie de la communauté et du respect des *« circonstances résultant de l'insularité »*[1]. La capacité d'action internationale de la communauté autonome des Canaries est restreinte. Elle peut être considérée comme relevant d'une autonomie moyenne[2]. Néanmoins, la qualité de RUP encourage la coopération avec les DROM français.

Il ressort de l'étude de l'autonomie administrative dans un Etat unitaire, fédéral ou régionaliste que le degré d'autonomie des entités infraétatiques propre à chaque Etat conditionne de manière modérée la propension de ces dernières à coopérer. Une corrélation trop rapide ne peut être faite entre le degré d'autonomie d'une entité infraétatique, quelle que soit la forme de l'Etat, et l'étendue de son domaine de compétences en matière internationale. Il revient au seul pouvoir constituant de fixer le domaine d'action de ces entités. Ce constat démontre bien que seul l'Etat dispose d'une légitimité pleine et entière dans l'ordre international. Pourtant, même si la forme de l'Etat est presque inopérante pour déterminer l'étendue des prérogatives des entités, leurs velléités d'action sont extrêmement proches. Elles tendent toutes à l'accroissement de leurs compétences dans le domaine de l'action extérieure.

Le professeur AUDEOUD parvient à un constat identique à la suite d'une comparaison entre le fédéralisme et la décentralisation. Il précise que la distinction entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire est, de moins en moins, évidente au regard de la dynamique opérée par les entités infraétatiques tendant à l'augmentation de leurs pouvoirs dans le domaine des compétences *« externes »*[3]. Ainsi, l'impulsion locale conditionnée au degré d'autonomie pourvue par la décentralisation est un déterminant essentiel dans l'octroi de compétences en matière extérieure.

---

[1] Art. 3.

[2] BRIAL (F.), *Décentralisation territoriale et coopération internationale…, op. cit.*, p. 301.

[3] AUDEOUD (O.), « Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale », in S.F.D.I., Colloque de Nancy, *L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle,* A. Pedone, 1994, p. 153-154 : *« Il apparaît que « le fédéralisme et la décentralisation ne se distinguent pas par leur nature respective ». Il n'y a qu'une différence de degré dans l'autonomie et la compétence des collectivités territoriales. (…) L'Etat fédéral et l'Etat unitaire connaissent le même phénomène de la coopération externe de leurs collectivités publiques en fonction de leurs compétences. Entre le modèle fédéral et certains Etats unitaires décentralisés comme l'Italie et l'Espagne, la différence est d'ordre constitutionnel et les compétences sont réparties différemment, mais on constate la même tendance, la même revendication : la compétence interne génère une compétence fonctionnelle externe ».*

L’action extérieure des DROM est assez complète dans la mesure où elle leur permet de coopérer avec des entités infraétatiques étrangères au moyen de leurs compétences en matière de coopération décentralisée et avec des Etats étrangers dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée. L’identification de l’interlocuteur est indispensable à l’effectivité du rapport de coopération. La commune, le département ou la région recherchent des interlocuteurs qui soient généralement de même niveau et disposant d’un degré d’autonomie à peu près identique.

L’opérationnalité du rapport de coopération commence par une identification du partenaire de coopération. Dans le cadre de la coopération régionale déconcentrée, le problème ne se pose pas pour les représentants locaux des DROM. L’Etat ou les autorités centrales sont directement identifiables. Du côté des Etats étrangers, l’identification du partenaire de coopération régionale déconcentrée est parfois déconcertante pour les autorités centrales qui coopèrent avec des autorités décentralisées. En ce qui concerne la coopération régionale décentralisée, c'est-à-dire la coopération exercée par les DROM dans leur environnement régional, les entités infraétatiques étrangères, même si elles ne relèvent pas concrètement d’une approche décentralisée identique à notre culture institutionnelle, sont facilement reconnaissables.

L’effectivité des rapports de coopération est conditionnée par une première identification du partenaire. La relation de coopération décentralisée s’effectue alors entre deux entités infraétatiques reconnaissables. Par ailleurs, outre la présence de ces deux acteurs publics, l’examen d’un acteur complémentaire, d’ordre privé, démontre la richesse du rapport de coopération. En effet, le domaine associatif peut détenir une part conséquente dans la réussite d’un projet de coopération décentralisée.

B : L’apport de l’associatif à la coopération décentralisée

Le secteur privé est de plus en plus sollicité en matière de coopération et pas uniquement dans le cadre de la coopération décentralisée. L’intervention de la société civile dans la coopération régionale intéresse le champ de la coopération bilatérale et multilatérale. Le secteur privé représente un potentiel financier conséquent. Il dispose surtout de compétences et de savoir-faire ou de savoir-faire faire.

Les associations[1] et les ONG[2] oeuvrent pour le rapprochement des peuples dans le secteur humanitaire et dans le développement économique. Cette collaboration associative complète, voire même dans certaines situations comble, l'exercice de la coopération régionale décentralisée. Elles sollicitent une contribution, sous forme de subvention, auprès des communes, départements et des régions des zones concernées. Le projet d'opération de coopération s'inscrit dans le cadre de la coopération régionale décentralisée tout en restant, dans l'esprit de la collectivité, une œuvre associative.

En matière de coopération décentralisée, les acteurs non étatiques participent aux projets de coopération menés par les collectivités territoriales par une collaboration conséquente, tant sur le processus d'élaboration que de concrétisation de l'accord de coopération. Ceci se traduit par la gestion d'un projet spécifique par l'organe étatique et l'organe non étatique. L'intégration de ce dernier s'effectue au niveau de la réflexion et de la construction du projet en partenariat avec l'autorité territoriale étrangère. Elle peut collaborer elle-même directement avec une association de son territoire mais aussi par la mise à sa disposition de personnels qualifiés, de matériels, de financements. La collectivité territoriale ne peut bénéficier que d'avantages certains à ce concours dans la mesure où l'organe non étatique présente une connaissance matérielle ou intellectuelle propre à l'optimisation de l'opération, une connaissance du terrain souvent plus réaliste, utilitaire et d'une efficacité immédiate.

Le cadre associatif interne comme international a largement ouvert les pouvoirs publics sur les domaines d'actions prioritaires tels que le développement, le socioculturel, la formation, l'environnement, l'action humanitaire. Parfois, il a accentué l'importance de certaines actions. Le champ associatif a fortement influencé les politiques et les perspectives de coopérations des collectivités territoriales.

La réforme de l'article L. 1115-1 du CGCT par la loi THIOLLIERE du 2 février 2007[3], tendant à l'accroissement des possibilités d'intervention des collectivités territoriales

[1] Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, *JO* du 2 juillet 1901, p. 4025.
Art. 1er : L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.
[2] Le Ministère de la tutelle des ONG en collaboration avec la Banque mondiale a défini, en 1994, le concept d'ONG comme *« une association privée, structurée, légalement déclarée et agréée, à but non lucratif, à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement de l'homme, de l'auto-promotion de la Communauté ainsi que la protection de l'environnement »*, cité par RAFIDINARIVO RAKOTOLAHY (C.), « La situation associative à Madagascar », in Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement de la Réunion (C.C.E.E), 2000, p. 11.
[3] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.

dans le domaine de l'aide au développement et de l'action humanitaire, confirme le caractère précurseur de l'intervention des associations et des ONG. Cette disposition législative donne compétence aux collectivités dans deux domaines naturellement couverts par la coopération régionale et permettant l'association des entités infraétatiques aux domaines d'action des acteurs non étatiques particulièrement d'ordre associatif.

Le financement de l'action associative dans le cadre de la coopération régionale décentralisée s'effectue sous forme de subventions octroyées par la commune, le département ou la région plafonnées à 50 % du budget total du projet. Ce rapprochement entre les collectivités territoriales et les associations / ONG se fonde sur la base du partenariat et de l'accompagnement. La collaboration entre les acteurs étatiques et non étatiques vise directement l'échange de savoir faire et de prestations qualifiées.

La Communauté européenne a, quant à elle, développé une politique de financement de l'action des acteurs non étatiques dans le développement[1]. Une ligne de cofinancement a été créée en 1976[2]. L'intérêt de cette ligne budgétaire réside dans la faculté pour les ONG de s'engager dans des actions de coopération décentralisée et de disposer d'un cofinancement de l'Union ouvert à elles seules. Les entités infraétatiques ne peuvent aucunement en bénéficier.

Les associations et les ONG sont fortement présentes dans l'exercice de la coopération régionale décentralisée. Elles sont perçues comme de véritables acteurs même si elles ne s'intègrent pas dans la catégorie des organes institutionnels de la coopération régionale. Le rapprochement des acteurs de la coopération d'ordre étatique et non étatique assure incontestablement la pérennité et l'efficience des opérations de coopération. L'impact de leur intégration dans les projets est considérable. Il confirme que la coopération régionale dépasse le clivage de l'intervention nécessairement exclusive des représentations étatiques.

La coopération régionale se réalise donc par des actions croisées ou complémentaires de l'Etat, des DROM et de la société civile. La pluralité des acteurs de la coopération s'explique en fonction du panel assez large que recouvrent les modes de coopération régionale étatique, déconcentrée et décentralisée.

[1] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social du 7 novembre 2002 : *« Participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement »* [COM (2002) 598 final].
[2] Communication de la Commission au Conseil du 6 octobre 1975, *Relations entre les Communautés européennes et les ONG spécialisées dans la coopération au développement* [COM (75) 504].

Le champ décentralisé de la coopération n'échappe pas à l'importance du statut de l'acteur dans l'effectivité du rapport de coopération. L'identification de l'entité infraétatique partenaire de coopération comme la possibilité pour les acteurs d'intégrer des acteurs non étatiques dans leurs opérations démontrent une concentration de l'action essentiellement à un niveau interne de part et d'autre d'une frontière. Ceci est d'autant plus surprenant que l'action extérieure de la collectivité territoriale française avec une autorité locale étrangère comporte une dimension internationale assez conséquente.

L'observation des acteurs de la coopération décentralisée atteste alors de l'importance du contrôle pouvant s'effectuer sur l'autorité étrangère et son niveau d'entité infraétatique. Ce rapprochement souvent immédiat des actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales à un cadre uniquement d'ordre interne explique la nature juridique des accords de coopération décentralisée.

II : Des conventions de droit interne

La recherche de la nature juridique d'une convention de coopération décentralisée suppose une identification de la normativité sur le fondement de laquelle il est ensuite possible de déterminer le droit applicable et le juge compétent en cas de litige.

Dans cette perspective, une réflexion sur l'acte conventionnel d'exécution porteur de droits et d'obligations découlant du rapport de coopération s'avère nécessaire (A). Elle se poursuit par l'examen des compétences mises en œuvre par l'entité infraétatique et le rattachement des conventions à l'ordre juridique interne (B).

A : Une concentration sur l'acte conventionnel d'exécution

L'identification des acteurs de la coopération décentralisée permet de cerner un paradoxe entre des protagonistes et des moyens d'origine interne et une action pourtant tournée vers l'extérieur. La question de la nature juridique de la convention est alors source de difficulté en fonction de ce postulat. La convention de coopération décentralisée relève t'elle de l'ordre juridique interne ou de l'ordre juridique international ?

Les relations établies par les collectivités territoriales françaises avec les autorités locales étrangères sont très spécifiques. Elles visent à produire un rapport qui, dans l'expansion de ses flux, dépasse le cadre de la frontière locale et nationale. Il justifie une réticence naturelle de l'Etat à l'établissement de règles juridiques et l'émission de réserves sur l'épanouissement de ses entités infraétatiques dans le domaine international.

En effet, l'Etat a inscrit dès l'origine les relations de coopération dans le domaine international. Elles ne pouvaient, en ce sens, compromettre le principe d'unité de l'Etat et le principe de souveraineté internationale. L'Etat a créé le cadre juridique lié à leur capacité et à leur niveau de compétences en la matière mais s'est arrêté à ce stade. Ceci s'explique sans doute soit par une volonté de limiter l'impact de la coopération décentralisée, soit pour éviter de se pencher sur des difficultés évidentes découlant de la détermination du régime juridique de conventions dont le caractère international ou interne, public ou privé, transnational (etc.) est très peu clair.

Par ailleurs, suite au constat de la rigidité des règles constitutionnelles relatives à la répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux, l'on comprend, dès lors, les obstacles pour l'Etat à entreprendre une telle opération.

Pour le professeur GOESEL-LE BIHAN, la position de l'Etat sur le caractère international des accords de coopération décentralisée emporte une conséquence fondamentale puisque toute tentative de qualification d'un accord de coopération décentralisée procèdera d'une *« disqualification »*[1].

La relation entre la capacité de la collectivité territoriale à coopérer et le domaine de coopération reste empreinte du cadre international dans lequel les rapports de coopération se construisent. Ainsi, les articles 33 de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie[2] et 41 de la loi n° 96-312 du 12 avril 1996 relative à la Polynésie Française[3] offrant

[1] - *« A cette époque, l'on observe encore dans les textes qui régissent la coopération décentralisée au sens large, une volonté de maintenir l'ancrage international des accords intéressant la matière décentralisée, volonté qui ne peut s'expliquer que par celle, corrélative, de maintenir les règles de compétence restrictives qui lui sont attachées »* ; *« En d'autres termes, qu'il s'agisse du droit écrit ou de son interprétation officielle par le Gouvernement, c'est toujours la vision orthodoxe de la répartition des compétences qui prévaut : les accords relatifs à la matière décentralisée relèvent du Titre VI de la Constitution et lorsqu'elle est admise, la délégation intéresse le seul pouvoir de négocier, sans pouvoir étendre son objet à la signature de l'accord. Bien qu'elle soit à l'ordre du jour, la disqualification de principe de ces accords en contrats relevant d'un droit interne et l'attribution corrélative de la compétence de les conclure au profit des collectivités locales se font donc attendre »* : GOESEL–LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République*, Thèse, A. Pedone, 1995, p. 300-301.
- *« Si l'on ajoute que le droit positif a longtemps prétendu maintenir ces accords dans l'ordre juridique international, l'on comprendra que toute autre qualification doctrinale apparaisse à nos yeux comme une disqualification »* : *Id.*, p. 315.

[2] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197.

[3] Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 13 avril 1996, p. 5695.

la possibilité aux autorités locales de conclure des conventions de coopération décentralisée dans les matières de leurs compétences extensives ont permis au professeur COULEE d'avancer l'argument de l'étroite différence entre l'accord de coopération décentralisée et le traité international. L'auteur précise, sur ce point, que *« la mise en concurrence de ces « conventions » avec les traités internationaux devient alors probable : l'Etat préservant sa compétence exclusive pour s'engager dans le cadre de traités internationaux, les « conventions » de coopération décentralisée sont un substitut imparfait, un palliatif médiocre destiné à remédier à l'incapacité des collectivités territoriales non étatiques de se lier par des traités internationaux »*[1].

Mme GOESEL-LE BIHAN en arrive même à la conclusion que *« dans son interprétation classique, le système constitutionnel ferme la voie à tout nouvel assouplissement de la répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux. A la pluralité de qualifications possibles, la doctrine favorable à l'action extérieure des collectivités locales est donc tentée de substituer sans débat la seule qualification conforme à la Constitution – celle de contrat soumis à un droit interne – et de passer sous silence tant la nature fonctionnelle d'une telle entreprise que la disqualification des accords à laquelle elle aboutit »*[2].

De ces éléments ressort une étroite correspondance entre l'accord international et l'accord de coopération décentralisée. Elle repose spécifiquement sur les modalités de leurs conclusions. Celles-ci ne peuvent être réalisées que dans le respect du texte constitutionnel. Dans ce cadre, il est évident qu'en raison des règles sur la répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux, l'accord de coopération décentralisée n'est nullement un accord international. Il poursuit une procédure imposée par le législateur relative aux modalités de conclusion d'un accord entre entités infraétatiques soumises à un droit interne. La validité de la détermination du droit de l'accord ne se constate alors qu'au regard du rattachement de l'acte à l'ordre juridique interne.

Néanmoins, le rattachement à l'ordre interne de la convention est insuffisant en lui-même pour fournir les éléments de détermination du régime juridique, du droit applicable et du régime juridictionnel. Ce rattachement soulève deux hypothèses expliquant l'insuffisance.

[1] COULEE (F.), « Collectivités territoriales non étatiques et champ d'application des traités internationaux », in S.F.D.I., *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, A. Pedone, 2002, p. 103.
[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), *Ibid.*

L'une s'avère certaine, l'autre moins[1]. Ces deux hypothèses relèvent d'une distinction à effectuer à l'encontre d'un acte de portée normative. Elle s'opère entre l'acte conventionnel de formation et l'acte conventionnel d'exécution. L'acte conventionnel de formation intéresse la procédure de conclusion de l'accord à laquelle un droit s'applique. L'acte conventionnel d'exécution présente les modalités d'application de cet accord. Il n'exige pas l'application des mêmes règles de droit.

L'acte conventionnel de formation s'analyse en fonction des modalités de conclusion de l'accord de coopération décentralisée relevant de l'article L. 1115-1 du CGCT. L'acte est qualifié d'acte administratif. Il est soumis à une obligation de publicité et de transmission au représentant de l'Etat. Sous l'angle du droit interne français, la convention de coopération décentralisée, s'analysant comme un contrat administratif, est soumise au droit et au contrôle du juge administratifs soit, sur déféré préfectoral, soit conformément aux règles de procédures administratives contentieuses dont disposent les usagers.

L'acte conventionnel de formation est doté d'une portée normative plus ou moins variable. Elle est attachée à l'intention des parties et discernable au regard de son objet et de son but. L'acte conventionnel d'exécution comporte, quant à lui, des droits et des obligations qui permettent de déduire la portée et le domaine de normativité. Cette portée normative conditionne la pertinence de la détermination du droit applicable. En effet, les actes non porteurs de droits et d'obligations ne soulèvent pas de difficultés particulières car ils ne prétendent pas à l'établissement de normes de coopération. Ils n'exposent pas de droits et devoirs, si ce n'est dans l'esprit des parties.

Les véritables conventions de coopération décentralisée naissent alors à la suite du dispositif juridique leur reconnaissant une capacité à conclure des contrats[2]. Elles constituent *« de véritables actes normateurs des actes juridiques au sens où on l'entend*

[1] Par exemple, en élément de comparaison :
- DARCY (G.), « La décision exécutoire, Esquisse méthodologique », *A.J.D.A.* 1994, p. 675 : *« En droit, souvent la « référence » d'une expression qui détermine sa signification ne sera dès lors pas l'objet qu'elle désigne, puisqu'il n'existe pas, mais sa fonction. Autrement dit, on ne pourra appréhender pleinement un terme juridique que par sa fonction, à savoir par les types d'usage que l'on fait de l'expression, par les propriétés que le rapport au monde lui confère. Il s'agira de découvrir la notion de décision exécutoire à travers les diverses fonctions que le droit lui assigne, c'est-à-dire par induction à partir de l'application normative qu'en font les textes ou le juge ».*
- KOUBI (G.), « Acte exécutoire et actes des autorités locales », *R.D.P.* 1990, p. 1496 : *« L'interrogation relative à la notion d'acte exécutoire, en droit public français, se reporte aux fonctions du couple « validité/effectivité » parce qu'elle saisit l'acte au moment de son entrée en vigueur, donc en rapport avec le respect des formalités de publicité par l'autorité administrative. Elle s'abstrait de toute relation à « l'efficacité », car « (l'effectivité) concerne le respect de fait des normes, (l'efficacité) renvoie à l'aptitude réelle de celles-ci à réaliser leur but ».*

[2] *« Si droits et obligations il y a dans la coopération décentralisée, ce ne peut être qu'en vertu et sur le fondement d'un acte contractuel, d'une manifestation réciproque de volontés »* : CLAISSE (Y.), *Le droit de la coopération décentralisée*, LGDJ, 1994, p. 17.

traditionnellement, c'est-à-dire des manifestations de volonté destinées à produire des effets de droit »[1].

La convention se définit comme l'acte conventionnel d'exécution soumis à un droit ne correspondant pas forcément à celui ayant permis sa conclusion. Dans l'identification du régime de la convention de coopération décentralisée, il est nécessaire d'établir cette distinction entre l'acte conventionnel de formation et l'acte conventionnel d'exécution. Le second se rapporte à lui seul à la problématique du régime juridique[2].

La situation géographique du rapport de coopération régionale soulève encore l'existence d'actes qui ne peuvent s'apparenter à la conclusion d'une convention ou d'un contrat. M. BRIAL relève ainsi l'élaboration par les collectivités territoriales d'outre-mer d'actes administratifs à effet extraterritorial. Ils se prêtent à l'établissement de liens de coopération ensuite formalisés par la voie conventionnelle[3]. N'établissant nullement des droits et des obligations réciproques, l'acte administratif à effet extraterritorial ne comporte pas de dimension bilatérale aux composantes contractuelles à effet obligatoire.

Une autre illustration de la problématique liée au rattachement de la convention à l'ordre juridique interne apparaît avec les analyses apportées sur le principe de territorialité du droit public. La résolution du problème relatif à la méconnaissance du principe par l'exercice d'actions à l'étranger par les collectivités territoriales a rapidement fait l'objet de positions tranchées sur l'absence d'incompatibilité.

La problématique fut posée par le professeur LAFORE en ces termes : *« Le fondement d'un tel principe tient précisément à la notion de souveraineté sur laquelle repose toute la construction du droit public ; comportant, par définition, la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, la souveraineté ne peut admettre la concurrence d'un autre pouvoir souverain sur le territoire où elle s'exerce. » (…) « Il se déduit de là qu'aucune action d'une autorité publique ne saurait avoir d'effet et être reconnue valide sur le territoire d'un autre*

[1] *Id.*, p. 16.
[2] Sur les conventions transfrontalières : *« Ainsi, en ce qui concerne la nature juridique des conventions de coopération, l'on observe une distinction entre la validité de la convention et le « droit applicable aux obligations qu'elle contient » »* : GAUTIER (P.), « La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats différents », in LEJEUNE (Y.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etat distincts, les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, 2005, p. 72.
[3] BRIAL (F.), *Décentralisation territoriale et coopération internationale…*, *op. cit.*, p. 181 et s.
Sur l'acte administratif à effet extraterritorial : PRIEUR (M.), « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *R.F.D.A.* 1985, p. 330 et s. ; MELLA (E.), *Essai sur la nature de la délibération locale*, Thèse, LGDJ, 2003, p. 125-136 et particulièrement p. 129-130.

Etat à défaut d'une extension légale de sa compétence ou d'une reconnaissance de celle-ci, tant de la part du pays d'origine que du pays d'accueil »[1].

Le professeur LAFORE, au moyen d'un raisonnement complet et justifié par des considérations tirées d'une évolution du droit en la matière[2] et d'argumentations théoriques[3], en arrive à établir l'absence d'incompatibilité du principe de territorialité du droit public avec les mesures d'action à l'étranger des collectivités territoriales[4].

Un tel constat s'explique par la reconnaissance, tant au niveau communautaire qu'interne, d'une capacité à conclure des conventions ou à entretenir des contacts réguliers. Cette capacité ne remet pas en cause la compétence exclusive de l'Etat en matière de politique étrangère. Elle s'explique par une distinction entre *« acte d'administration »* des collectivités territoriales et *« acte politique »* de l'Etat[5], puis une localisation géographique des rapports de coopération par une motivation de l'action sur la notion *« d'affaires locales »* en opposition à *« affaires nationales »*[6].

En somme, il est donc bien question d'une concentration sur l'acte conventionnel d'exécution. Le défaut d'incompatibilité repose sur des éléments tirés de l'absence d'exercice de prérogatives de puissance publique et, particulièrement, sur la qualité des compétences mises en œuvre ayant pour effet de se produire aussi sur le territoire d'une autorité locale étrangère.

Reconnue comme mode d'exercice des compétences locales[7], il s'est agi d'asseoir l'épanouissement des compétences des collectivités territoriales, d'ores et déjà acquises, vers l'étranger. Ce point est renforcé par la compétence d'attribution inscrite à l'article L. 1115-1 du CGCT élargissant le domaine d'action des collectivités.

L'action à l'étranger des collectivités territoriales procède de l'existence de compétences issues du cadre de la répartition. Si elles sont principalement établies sur le territoire local pour des raisons d'administration, ces mêmes raisons motivent leur expansion

[1] LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *R.D.P.* 1988, p. 777.
[2] *Id.*, p. 778-784.
[3] *Id.*, p. 784-790.
[4] *Id.*, p. 803 et s.
[5] *Id.*, p. 786-787.
[6] *Id.*, p. 787 et s.
[7] DOLEZ (B.), *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse, Université de Lille 2, 1993, p. 69-70.

sur le territoire étranger. Sur le fond, le mode d'exercice des compétences locales signifie que l'action de la collectivité territoriale et, spécifiquement son administration, se réalise sur le plan interne comme externe. Ceci est encore valable même en dehors des considérations liées à l'action extérieure. Le dépassement du territoire local d'une compétence peut se produire au sein du territoire national avec une autre entité infraétatique française.

Le principe de territorialité du droit public se comprend tant sous son aspect restrictif d'identification spatiale du territoire de la collectivité que comme la base spatiale de l'exercice interne et de l'expansion externe des compétences attribuées.

Les interrogations sur la compatibilité du principe de territorialité du droit public avec l'action à l'étranger des collectivités territoriales pouvaient être soulevées lors de ces premières expressions et reconnaissances textuelles. Aujourd'hui, l'évolution du rapport de coopération démontre que le débat est désuet au regard du caractère unifié de l'action interne et externe des collectivités territoriales[1].

En tant que procédé d'identification spatiale du territoire et base spatiale d'expression des compétences internes et externes, le principe de territorialité du droit public ne constitue pas, de ce fait, un obstacle à l'action extérieure des collectivités territoriales. Il confirme le rattachement des conventions de coopération décentralisée à l'ordre juridique interne. Il prouve, de même, la carence issue du défaut d'établissement d'un régime juridique.

Le rattachement de l'acte conventionnel de formation à l'ordre juridique interne ne résout aucunement la difficulté tenant à l'indétermination du régime juridique de la mise en œuvre de l'acte et donc de l'acte conventionnel d'exécution. En effet, la nature des liens de coopération appréciable selon l'objet et le but de la convention, peut entraîner l'application d'un droit qui diffèrera de celui suivi lors de la conclusion. Ainsi, le rattachement de l'acte conventionnel de formation à l'ordre juridique interne ne permet pas la déduction immédiate du rattachement de l'acte conventionnel d'exécution à l'ordre juridique interne. Une approche complémentaire s'avère nécessaire.

[1] En ce sens, soutenir que la compétence de coopérer est une exception au principe de territorialité relève de l'omission que les liens de coopération sont nés bien avant une reconnaissance par le droit de la capacité, que les liens relèvent du phénomène naturel de se tourner vers l'extérieur tout en restant dans une dynamique locale ou régionale et sans atteinte à l'exclusivité de l'Etat dans les relations internationales, que les liens ne procèdent, en général, pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique étant en contradiction avec les principes mêmes de la coopération, Cf. LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse, Université des sciences sociales (Toulouse), 2005, p. 93 : *« Dès lors il semble bien que le principe de territorialité limite la compétence au territoire de la collectivité, sauf dans quelques exceptions comme celle de la compétence de coopération internationale des collectivités territoriales »*.

B : Le rattachement des conventions à l'ordre juridique interne

A ce niveau de l'étude, l'identification de la nature juridique des conventions de coopération régionale décentralisée, intéressant uniquement les actes de portée normative et donc créateurs de droits et d'obligations, se limite à l'acte conventionnel de formation. Ce dernier est l'expression de la capacité et de la compétence des collectivités territoriales à conclure des contrats.

L'analyse de M. LEVRAT permet de préciser la définition de la nature juridique de l'acte considéré. Selon l'auteur, le droit fondant la validité de l'accord constitue une indication majeure sur le droit applicable. Il poursuit : *« Il en résulte de ce fait que le droit applicable à l'accord de coopération transfrontière entre CPIEs, (…), dépend du droit qui pourra être applicable lors de la mise en œuvre et que celui-ci dépend de la portée de l'accord. Ensuite, que tenant compte de ces deux paramètres, il faudra choisir un droit fondant la validité de l'accord entre CPIEs qui permettra d'atteindre ce but visé. Et que finalement ce n'est que dans les limites qu'autorise le droit qui fonde la validité que les parties seront libres de choisir un droit applicable au fond »*[1].

Cette précision sur la démarche à suivre dans la détermination du droit, en l'espèce au profit de la coopération transfrontière, est pertinente dans notre quête. Elle démontre une vive interdépendance ne supposant pas pour autant une similarité des droits relatifs à l'élaboration de l'acte conventionnel de formation et de l'acte conventionnel d'exécution.

Elle offre alors l'avantage de soutenir l'hypothèse que l'acte conventionnel d'exécution, comme l'acte conventionnel de formation, se fonde sur un droit tiré de l'ordre juridique interne, un droit interne, un droit national. Cette position est, d'ailleurs, corroborée par une liaison établie entre la normativité d'un acte et son rapprochement à un système juridique[2].

L'approche est comparable à celle effectuée à l'encontre de la production juridique des accords de coopération régionale interétatique et déconcentrée. Les mêmes réserves sont à émettre dans la mesure où l'identification de l'ordre juridique de rattachement de l'acte ne

[1] LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Thèse, PUF, 1994, p. 178.
[2] CHEVALLIER (J.), « La normativité », Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, 2006, n° 21, p. 57 ; MILLARD (E.), « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 21, p. 62.

fournit pas les éléments complets de la détermination du droit qui lui est applicable. Cependant, si le droit fondant la validité de l'accord est un indice probant du droit applicable, l'ordre juridique interne devient le système juridique de rattachement de l'acte. Il permet alors d'écarter les positions doctrinales intégrant l'acte conventionnel d'exécution au domaine du droit international[1].

Si l'orientation n'est pas retenue en raison des appréciations apportées au fil de l'évolution de la pratique de la coopération décentralisée, il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas dénuée d'intérêt. Il faut se rappeler qu'antérieurement, l'Etat français avait pris position sur le rattachement de ces accords au domaine international conformément au franchissement des frontières nationales par les flux de coopération, aux principes d'exclusivité, d'unité et de souveraineté de l'Etat dans l'ordre international et enfin à une capacité interne non encore envisagée.

Désormais, l'absence de qualification de sujets de droit international au profit des collectivités territoriales, la reconnaissance de la capacité, puis avec le temps, d'une compétence d'attribution qui n'empiète pas sur le domaine de l'Etat, permettent de conforter l'hypothèse de l'exclusion du droit international. L'exclusion est de principe puisque le droit de la coopération régionale déconcentrée a démontré l'encadrement de l'Etat lorsque l'autorité locale souhaite prendre part à l'activité internationale étatique.

Toutefois, il est nécessaire de suivre la logique imposée par la doctrine dominante tout en gardant à l'esprit l'idée de *« disqualification »*[2] des accords de coopération décentralisée qui fonde, encore aujourd'hui toute la complexité de l'identification du régime. L'acte conventionnel d'exécution se rattache principalement à l'ordre juridique interne en raison de la nature des relations qu'il entend établir. Il relève de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. La nature des relations construites entre les entités infraétatiques constitue réellement un élément clef de la réflexion sur l'ordre juridique de rattachement de l'acte conventionnel d'exécution.

---

[1] *« Si certains accords infra-étatiques peuvent parfois apparaître comme « des contestations des pouvoirs d'Etat », la plupart d'entre eux se rattachent peu ou prou aux compétences internationales de l'Etat. On ne voit pas pourquoi le droit international n'aurait pas le droit de cité lorsque, dans le cadre de la coopération décentralisée, une collectivité infra-étatique conclurait un accord avec un Etat » (…) « le cadre juridique de la coopération décentralisée est bien le droit international public »*, MESTRE (C.), « La coopération décentralisée et le droit international », in Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe, journées d'études des 10 et 11 décembre 1993, Thessalonique, LGDJ, 1995, p. 61, cité par LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 207-208 ; AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Thèse, LGDJ, 2002, p. 162-163 ; TOURARD (H.), *L'internationalisation des constitutions nationales*, Thèse, LGDJ, 2000, p. 87.

[2] GOESEL-LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux…*, *op. cit.*, p. 315.

Le professeur DUPUY a ainsi proposé une réflexion sur *« le domaine d'intervention du contrat »* comme élément de désignation de l'ordre juridique de référence. Il se fonde sur l'*« objet entrant dans le champ d'application normal des compétences reconnues à l'organe public par son droit interne »* et inversement, l'objet excédant *« le cadre légal des compétences de l'organe contractant »*[1]. Le professeur AUDIT a interprété l'analyse comme l'acceptation par l'auteur d'une soumission même partielle au droit international[2].

Le professeur LAFORE expose le raisonnement de M. WOEHRLING toujours orienté sur la nature des relations entre les collectivités infraétatiques pour exclure le champ d'application du droit international public : *« Le droit international ne régit pas les différentes formes de relations transfrontalières infra-étatiques. Cela ne signifie pas cependant qu'il les prohibe ou qu'il les exclut : cela veut dire seulement que ces relations se déroulent en dehors de son champ d'application »*[3].

En somme, une liaison certaine s'effectue entre l'acte conventionnel de formation et l'acte conventionnel d'exécution sur le système juridique de référence et spécifiquement, sur l'ordre juridique interne. L'ordre juridique interne conditionne alors l'existence de la convention de coopération dans la formulation de la capacité et de la compétence des collectivités territoriales. Ce constat est certain, étant donné que les relations entre les entités infraétatiques n'interfèrent pas dans le cadre d'intervention de l'Etat sur la scène internationale et les principes la régissant au niveau interne et international.

Les relations de coopération décentralisée se situent hors du champ d'application du droit international public en raison de la volonté de l'Etat, lors de l'établissement effectif du droit de la coopération, de le régir et donc de l'orienter vers l'ordre interne.

Le législateur national a, en conformité avec le dispositif constitutionnel, établi la capacité et la compétence des collectivités territoriales à conclure des conventions avec les autorités locales étrangères. En fixant sur le plan interne le champ d'intervention de la collectivité sur le domaine de ses compétences de coopération et d'aide au développement puis un contrôle du représentant de l'Etat et un respect des engagements internationaux de la

[1] DUPUY (P-M), « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *A.F.D.I.* 1977, p. 852.
[2] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op. cit.*, p. 159-160.
[3] WOEHRLING (J.M), *Les problèmes juridiques de la coopération transfrontalière au niveau local ou régional*, O.C.D.E. 1977, cité par LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 772.
Autres auteurs partageant une position similaire : LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière…*, *op. cit.*, p. 207-208 ; AUDIT (M.), *Id.*, p. 163.

France, l'Etat a formellement intégré les relations de coopération décentralisée dans le cadre du droit interne. Il a exclu toute expression possible des flux dans le domaine du droit international.

Ce bilan se confirme d'ailleurs au regard des attentes des DROM lors de l'élaboration de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1]. En effet, il était question de répondre aussi à un accroissement des compétences en matière de coopération décentralisée conformément à la réalité de l'environnement régional. Le législateur a établi un processus de coopération régionale déconcentrée tournant la collectivité territoriale vers l'ordre international à fort encadrement étatique. Il a ainsi fixé une véritable distinction entre la coopération régionale déconcentrée et la coopération régionale décentralisée.

La convention, tant au niveau de sa formation que de sa mise en application, relève de l'ordre juridique interne. Une fois la qualification juridique de la convention de coopération décentralisée établie, il importe d'apprécier le droit interne dont il est question précisément. La relation de coopération décentralisée entraîne la conclusion d'une convention entre deux entités infraétatiques relevant d'ordres juridiques différents. La singularité de chaque opération occasionne donc une certaine variabilité du droit de la coopération décentralisée.

SECTION 2 : La variabilité du droit de la coopération décentralisée

En matière de coopération régionale déconcentrée, la spécificité de la relation entre l'autorité locale ultramarine française et un Etat, un territoire ou un organisme régional repose sur la faculté de conclure un accord international de coopération. Un droit différencié est donc prévu en faveur de l'autorité locale supérieure et englobante. Cette dernière dispose seule de l'opportunité de s'associer en vertu du droit interne à la procédure de conclusion d'un engagement international relevant de l'ordre international.

En matière de coopération décentralisée, la spécificité de la relation ne s'appuie pas directement sur une application du droit interne à l'autorité locale. Elle repose davantage sur une variation du droit selon l'autorité locale française concernée (I) puis selon l'entité infraétatique partenaire de coopération (II).

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

I : Un droit différencié selon l'autorité locale française

Le rattachement de la convention de coopération à l'ordre juridique interne complique le schéma du droit de la coopération décentralisée. Il se comprend par l'association de deux entités infraétatiques d'ordres juridiques différents et moins au regard de la nature réelle de la relation extérieure entre ces deux entités.

Une variabilité du droit de la coopération décentralisée se constate au sein même du droit intéressant la capacité de la collectivité territoriale française à conclure une convention. Les collectivités métropolitaines, les DROM et les communes de Polynésie française et de Mayotte sont soumises au régime de droit commun (A). Par contre, un droit parcellaire s'applique de manière générale aux autres outre-mers (B).

A : Du droit commun

La nature du lien des DROM avec le droit a conditionné une application du droit commun de la coopération décentralisée. Le droit de la coopération décentralisée des collectivités territoriales métropolitaines entendues comme les collectivités situées sur le territoire européen originaire est applicable à l'exercice de la coopération décentralisée des collectivités territoriales situées dans les espaces ultrapériphériques de la France et de l'Union européenne.

L'application d'un droit identique aux collectivités territoriales métropolitaines et aux DROM résulte du niveau d'intégration du DROM dans la République malgré l'évolution de l'article 73 de la Constitution envisageant l'hypothèse *« d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités »*.

L'environnement géographique de la collectivité territoriale ultrapériphérique à savoir la commune, le département, la région et les groupements de communes n'a en rien influencé une adaptation de la règle de droit au contexte local. L'assouplissement s'est concrétisé au profit de la collectivité territoriale englobante du DROM par une association au processus de conclusion d'un engagement international de l'environnement régional. Le dispositif juridique de coopération régionale déconcentrée ne répond alors que partiellement aux difficultés rencontrées par une identité de dispositif de droit en matière de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales métropolitaines et les DROM.

Dans les DROM, le droit commun s'applique donc. Il repose sur les bases du Titre IV de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République[1]. Le droit de la coopération décentralisé est codifié aux articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du CGCT dont les dernières modifications découlent de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements[2] puis de la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008[3].

Ainsi, si l'on se concentre sur le droit de la coopération décentralisée intéressant concrètement la capacité et les compétences du DROM à engager une opération, une identité de droit s'applique à l'action extérieure de la collectivité métropolitaine et à celle du DROM. Les entités locales étrangères partenaires de coopération et, particulièrement, leur localisation géographique n'influe en rien, sous une première approche, sur le dispositif juridique. En se basant uniquement sur le cas de l'autorité locale française, le cadre juridique est similaire en raison même de la collectivité territoriale concernée sur le plan du droit français.

La loi ne prévoit pas une certaine particularité du droit selon la collectivité française. L'article L. 1115-1 du CGCT ne comporte aucun signe de différenciation du droit au regard de la collectivité territoriale concernée. Le régime de droit commun concerne les collectivités territoriales soumises par principe au même droit français.

Le droit commun de la coopération décentralisée est donc assez confortable pour l'autorité locale française. Cette dernière dispose d'un cadre juridique d'action souple justifiant, par ailleurs, son encadrement. Le choix du partenaire de coopération sans condition préalable de localisation géographique étend les perspectives d'action extérieure de manière considérable.

Sous une lecture littérale de l'article L. 1115-1 du CGCT, le positionnement géographique de l'autorité locale étrangère n'est pas un obstacle aux intentions d'actions de coopération, d'aide au développement ou d'actions à caractère humanitaire. Ce dispositif de droit et, particulièrement, les articles L. 1115-1 du CGCT puis L. 1115-5 à L. 1115-7 du

[1] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.
[2] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *JO* du 6 février 2007, p. 2160.
[3] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *JO* du 17 avril 2008, p. 6379.

CGCT fixent un cadre général. Les autres articles du Chapitre V mentionnent quelques spécificités selon la localisation géographique du partenaire de coopération.

Par ailleurs, ce droit commun de la coopération décentralisée et les avantages qu'il peut comporter spécifiquement sur le panel large des partenaires de coopération potentiels a été étendu à certaines collectivités. Par exception au droit différencié, les communes, leurs groupements et leurs établissements publics de Polynésie française ont acquis le pouvoir d'entreprendre des actions de coopération décentralisée. Une ordonnance du 5 octobre 2007[1] a ouvert le dispositif de droit commun à ces subdivisions. Les articles L. 1115-1 et L. 1115-5 à L. 1115-7 du CGCT sont applicables.

L'évolution de Mayotte vers la départementalisation entraînera une intégration des communes de Mayotte dans le dispositif de droit commun[2].

Ce dispositif juridique offre une action large à l'autorité locale française. Il ne délimite géographiquement pas le partenaire de coopération. La seule exigence retenue est la qualité d'autorité locale étrangère du partenaire. Elle est une condition de légalité de la convention de coopération décentralisée au regard du droit français. La compétence d'attribution issue de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007[3] accentue encore le domaine d'intervention de la collectivité.

Dès lors, pour les collectivités territoriales métropolitaines, les DROM, les communes de Polynésie française et de Mayotte, le droit de la coopération décentralisée ne restreint pas le champ d'action à un espace territorial de coopération défini. La relation de coopération peut s'exercer dans l'environnement direct de la collectivité ou s'effectuer avec des entités locales étrangères beaucoup plus lointaines, voire très lointaines. Le droit général de la coopération décentralisée ne fournit aucune assise géographique à l'opération de coopération.

A ce niveau, rien ne diffère entre une action de coopération engagée par une collectivité territoriale métropolitaine, un DROM, une commune de Polynésie française ou de Mayotte. Le droit ne fait mention d'aucun critère pouvant rendre différente une action de

[1] Ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, *JO* du 6 octobre 2007, p. 16398.
[2] Art. L. 1722-1 et L. 1791-2-3° du CGCT.
[3] Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, *op. cit.*

coopération exercée par ces collectivités. Néanmoins, la perspective d'action de la collectivité territoriale dans un environnement proche ou lointain rend, au contraire, plus large le domaine d'intervention tant sur le partenaire de coopération que sur l'opération envisagée.

La coopération ainsi entreprise par l'autorité locale française est à ce niveau empreinte d'une certaine spécificité par la pluralité du champ de coopération et des acteurs concernés. Dès lors, chaque convention sera nécessairement unique. Ce constat pose déjà les prémices d'une explication à l'absence de définition par le droit d'un régime juridique commun aux conventions de coopération devant une telle généralité.

La variabilité du droit de la coopération décentralisée se constate par le fait que le droit commun applicable à ces collectivités, pour certaines d'outre-mer, n'est pas étendu à l'ensemble des outre-mers. Un droit différencié selon l'autorité locale française apparaît si un droit parcellaire en matière de coopération décentralisée est appliqué aux autres outre-mers.

B : Du droit parcellaire

L'identification du droit parcellaire des outre-mers de la République a pour objectif de démontrer que le droit de la coopération décentralisée diffère d'une collectivité territoriale française à une autre. Le but est alors d'extraire ce droit différencié de la coopération décentralisée selon l'autorité locale française. Une relation étroite existe donc entre un droit différent pour certains outre-mers et la nature du lien entre la collectivité territoriale et le droit français d'outre-mer.

Les autorités locales ultramarines concernées par ce droit différencié sont soumises aux règles de droit définies dans les lois organiques qui les concernent.

En Nouvelle-Calédonie, l'article 33 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999[1] fournit au président du gouvernement ou au président de l'assemblée de province, la négociation et la signature des conventions de coopération décentralisée, chacun pour les matières ressortissant de leurs compétences.

[1] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197.

En l'espèce, la Nouvelle-Calédonie n'est pas régie par les règles de droit commun fixées aux articles L. 1115-1 et L. 1115-5 à L. 1115-7 du CGCT. L'article 33 prévoit le cadre d'action de la collectivité. Ce dernier est essentiellement concentré sur l'autorité locale englobante de l'entité, personnalisée par les autorités supérieures du gouvernement ou de la province. Des règles d'autorisation ou d'approbation sont ensuite prévues.

Les communes de Nouvelle-Calédonie ne bénéficient pas de pouvoir en matière de coopération décentralisée. Les collectivités inférieures ne disposent d'une extension du dispositif de droit ni parcellaire ni de droit commun. Le droit favorise la collectivité englobante et pas la collectivité inférieure. De ce point de vue, le droit de la coopération décentralisée est en retard.

Par ailleurs, en se concentrant sur la collectivité englobante seule détentrice d'un pouvoir d'action, son champ d'intervention est large. L'article 33 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ne fixe aucune limitation géographique. Les conventions de coopération décentralisée peuvent être élaborées avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou leurs établissements publics.

Ce droit est parcellaire dans la mesure où il est différent du droit commun et s'applique uniquement à la Nouvelle-Calédonie. Il prévoit, en outre, toutes les hypothèses de partenariat. L'article 33 prévoit alors la conclusion d'une convention de coopération décentralisée avec des autorités locales de son environnement proche ou plus lointaines. Il organise encore les conditions de conclusion d'une convention avec une collectivité locale française métropolitaine ou d'outre-mer.

Le droit parcellaire est, en ce sens, nettement différent du droit commun de la coopération décentralisée. Ce dernier n'envisage pas l'hypothèse de l'action de coopération décentralisée d'une collectivité territoriale française à une collectivité territoriale française, même pour le cas des DROM ou des communes de Polynésie française et de Mayotte. L'éloignement de l'entité infraétatique française et son degré d'autonomie dans la République commandent une gestion différenciée de son cadre de coopération. Il est alors intéressant de constater que ses relations avec une collectivité française s'intègrent dans le cadre de ses relations extérieures.

La Polynésie française est, de même, concernée par un droit différent en matière de relations extérieures. L'article 17 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004[1] modifiée par l'article 12 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007[2] organise un dispositif juridique proche de celui de la Nouvelle-Calédonie. Le président de la Polynésie française négocie et signe des conventions dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou leurs établissements publics. Lorsque la convention porte sur une matière relevant de l'assemblée de Polynésie française, le président ne peut agir qu'à la suite d'une habilitation adressée par délibération. Les conventions sont soumises à approbation du conseil des ministres ou de l'assemblée de Polynésie française.

Le droit est, une nouvelle fois, parcellaire parce que ce dispositif est exclusif à la Polynésie française. Il concerne des actions de coopération dont les partenaires peuvent être proches, lointains, français ou étrangers.

Le droit est différencié selon l'autorité locale française. Il diffère des règles de droit commun de la coopération décentralisée. Une attention importante est portée à l'entité locale française qui, de par sa spécificité au regard du droit français, fait l'objet d'un traitement différencié.

Les autres outre-mers ayant acquis un droit parcellaire en matière de coopération décentralisée sont Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Pour Mayotte, un dispositif juridique semblable à l'article L. 1115-1 du CGCT est applicable. La collectivité départementale, en vertu de l'article LO 6161-17 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007[3], peut conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. Aucune condition de localisation géographique du partenaire n'est mentionnée. La relation de collectivité territoriale française à autorité locale étrangère peut se situer dans l'environnement proche de Mayotte ou avec des entités infraétatiques plus lointaines.

[1] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183.
[2] Loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, *JO* du 8 décembre 2007, p. 19890.
[3] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.

Saint-Pierre-et-Miquelon, par l'article LO 6461-16 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, est concerné de manière identique par ce dispositif juridique similaire à l'article L. 1115-1 du CGCT établissant le régime de droit commun de la coopération décentralisée. La collectivité peut par délibération du conseil territorial conclure des conventions de coopération décentralisée avec des autorités locales étrangères.

Si la formulation des règles de droit de ces deux COM est quasi identique à l'article L.1115-1 du CGCT, le droit n'en reste pas moins différencié dans la mesure où il ressort d'une loi organique concernant précisément les dispositions statutaires et institutionnelles des COM. L'identité de droit se serait révélée par une référence directe dans la loi au droit commun de la coopération décentralisée, en l'occurrence, à l'article L. 1115-1 du CGCT.

Pour Saint-Barthélemy, le droit parcellaire se différencie encore quelque peu. Le législateur a établi un dispositif spécifique de coopération décentralisée. L'article LO 6252-18 de la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 dispose que le président du conseil territorial, après autorisation du conseil exécutif, négocie et signe dans les matières relevant de la compétence de la collectivité des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou leurs établissements publics. Les structures de coopération sont prévues par la loi organique. Les conventions doivent être approuvées par le conseil territorial.

Pour la collectivité de Saint-Barthélemy, un rapprochement avec le dispositif de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie s'opère rapidement. L'extension des compétences est intéressante. Le droit couvre un large champ d'intervention et des entités infraétatiques de l'environnement proche ou plus lointaines.

En complément de ce dispositif, l'article LO 6251-16 de la loi organique prévoit un régime similaire à l'article L. 1115-1 du CGCT. Le conseil territorial peut conclure des conventions de coopération décentralisée avec des autorités locales étrangères dans les domaines de droit commun. Une mesure particulière est néanmoins précisée. Elle concerne la condition de conclusion d'une convention pour la mise en œuvre ou le financement d'actions à caractère humanitaire.

Saint-Barthélemy a, en matière de coopération décentralisée, un dispositif juridique double. La collectivité d'outre-mer de Saint-Martin en dispose de manière identique en vertu des articles LO 6352-18 et LO 6351-16 de la loi n° 2007-223 du 21 février 2007[1].

Les règles de droit en matière d'action extérieure des COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont beaucoup plus spécifiques que celles de Mayotte ou de la COM de Saint-Pierre-et-Miquelon. Une variabilité du droit apparaît nettement. Elle est particulièrement visible par une certaine gradation des dispositifs juridiques. Ils sont variables selon la collectivité d'outre-mer.

Certaines collectivités comme Wallis et Futuna ne disposent d'aucune possibilité d'action extérieure. D'autres ont acquis un cadre juridique similaire au droit commun comme il en est le cas pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Les COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont les mieux pourvues. A des règles de droit relatives à la coopération décentralisée avec des autorités locales étrangères dans les domaines d'action de droit commun (action de coopération, aide au développement, actions à caractère humanitaire) s'est adjoint un dispositif juridique très avancé. Correspondant au cadre juridique de la coopération décentralisée de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, ces deux COM ont une marge d'action importante sans condition de localisation géographique de l'entité partenaire. Cette dernière peut être française ou étrangère. Le champ d'intervention est large. Il couvre les matières relevant de la compétence de la collectivité.

Il est, par ailleurs, important de souligner que ce dernier cadre juridique se révèle proche de l'esprit des accords de coopération régionale déconcentrée. Les termes de « négociation » et de « signature » laissent entrevoir une limite à l'intégration des conventions dans le giron du droit interne. Le domaine international ne paraît pas très éloigné.

Ainsi, la variabilité du droit de la coopération décentralisée se constate d'abord en fonction d'un droit différencié selon l'autorité locale française. La faculté pour les collectivités territoriales françaises de conclure des conventions de coopération avec des autorités locales étrangères semble d'une approche beaucoup plus complexe. Les règles de droit en matière de coopération régionale déconcentrée peuvent apparaître sur ce point

[1] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *op. cit.*

beaucoup plus simple au niveau des mécanismes d'association à la conclusion d'un accord international.

En coopération décentralisée, et cette première démarche d'identification de la variabilité du droit le démontre, différentes approches doivent être soulevées au regard des procédures rendues complexes par un Etat émettant de nombreuses réserves quant à l'expansion internationale de ses collectivités inférieures. Cette première gradation du droit concentré sur le seul partenaire français prouve une variation nette du droit selon la collectivité et la nature du lien entre celle-ci et le droit français. Un droit différencié complémentaire apparaît ensuite lorsque la réflexion se concentre concrètement sur l'autorité locale étrangère et le cadre juridique qui la concerne.

II : Un droit différent selon l'autorité locale étrangère

L'identification de l'entité locale étrangère conditionne l'application de règles de droit spécifiques. Ainsi, si le droit est différent lorsque l'on se concentre sur l'autorité locale française et son degré d'intégration dans la République, une variation se constate de même en fonction de ce préalable puis de la localisation géographique de la collectivité partenaire. Les rapports entre autorités locales d'environnement proche sont soumis à un droit plus varié et organisé (A) que les rapports entretenus avec des autorités locales étrangères éloignées (B).

A : Les rapports entre autorités locales d'environnement proche

Une adaptation du droit à la localisation de l'autorité locale étrangère se constate rapidement. En effet, l'environnement dans lequel se produit la relation de coopération joue un rôle déterminant dans l'identification du contenu de la convention et ainsi du droit nécessaire à la conclusion de la convention. L'examen des relations entre l'autorité locale française et étrangère dans un environnement proche permet de se rendre compte, notamment, de la part contributive de l'Europe sur l'évolution du droit de la coopération. L'étude se découpe selon les trois types de relations pouvant être rencontrés par les collectivités territoriales métropolitaines (1), les DROM (2), les COM ou la Nouvelle-Calédonie (3).

1 : Les collectivités territoriales métropolitaines

La coopération décentralisée entre une collectivité métropolitaine et une autorité locale située dans un environnement proche s'exerce généralement sur le territoire européen originaire. En dehors de ce cadre, la relation de coopération avec une entité infraétatique étrangère proche est régie par le droit commun des articles L. 1115-1 du CGCT et L. 1115-5 à L. 1115-7 du CGCT.

De ce cadre juridique général de la coopération décentralisée consentant à un rapprochement entre autorités locales françaises et étrangères se dégage une coopération transfrontalière intéressant les entités locales européennes. A ce mode de coopération s'applique des règles particulières par rapport au droit commun.

La coopération transfrontalière concerne ainsi les relations entre autorités de « voisinage » ou tout du moins sur le plan européen. Cette approche en terme de voisinage n'impose pas une relation d'entités frontalières. L'évolution de la coopération transfrontalière et intra européenne s'est largement orientée vers l'établissement d'un dispositif de coopération dépassant le cadre frontalier pour concerner des relations européennes larges.

La relation d'une collectivité territoriale française avec une autorité locale étrangère fait alors l'objet d'un double dispositif de droit soit, précisément, le cadre général soit le cadre élaboré par le Conseil de l'Europe.

La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980[1] est le texte de référence. Il organise les relations de coopération entre les collectivités territoriales ou les autorités locales de l'Europe. La convention-cadre tend au développement des *« rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes ainsi, que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin »*. Même si elle est concentrée originellement sur les relations entre territoires contigus, la convention-cadre n'en délimite pas moins un cadre juridique spécifique et organisé.

[1] Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, 21 mai 1980, publication du Conseil de l'Europe, n° 106, janvier 1983 ; Loi n° 83-1131 du 23 décembre 1983 autorisant l'approbation d'une convention-cadre européenne sur la coopération trans-frontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, *JO* du 27 décembre 1983, p. 3732 ; Décret de publication n° 84-432 du 4 juin 1984, *JO* du 9 juin 1984, p. 1802.

Le droit différencié issu du Conseil de l'Europe établit déjà quelques bases à la relation de coopération, notamment, le rattachement au droit interne de la convention et à l'ordre juridique interne. De plus, hormis les dispositions prévues au sein de la convention-cadre et les dispositions de coopération transfrontalière codifiées aux articles L. 1115-4, L. 1115-4-1, L. 1115-4-2 du CGCT, la convention-cadre renvoie la définition des conditions juridiques de conclusion de la convention à la signature d'accords ou d'arrangements. Une approche personnalisée de la relation de coopération est ainsi recherchée. La présence de l'Etat est importante sous cet angle. L'avantage retiré, néanmoins, repose sur l'établissement d'un régime adapté à la relation et à l'autorité locale concernée.

Le protocole additionnel du 9 novembre 1995[1] et le protocole n° 2 du 5 mai 1998 relatif à la coopération interterritoriale[2] ont contribué à cette démarche de construction juridique de l'action extérieure des autorités locales européennes. Des conventions bilatérales ont, de manière complémentaire, chacune pour les autorités qu'elles concernaient, déterminé le champ géographique de la relation et les domaines d'intervention[3].

La convention-cadre européenne comme les conventions bilatérales faisant suite établissent un dispositif juridique intégrant un encadrement de l'action des entités infraétatiques par l'Etat tout en contribuant à leur développement. L'instauration de bases juridiques a entraîné une recherche de perfectionnement de la coopération. Le Conseil de l'Europe encourage juridiquement et politiquement la promotion du droit de la coopération par des règles et des outils[4].

L'œuvre du Conseil de l'Europe en matière de coopération des entités infraétatiques ne s'analyse pas sous l'angle d'un droit dérogeant au droit commun. Le cadre juridique issu

[1] Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales signé à Strasbourg le 9 novembre 1995 ; Loi n° 99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), *JO* du 21 mai 1999, p. 7520 ; Décret n° 2000-25 du 7 janvier 2000 portant publication du Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), *JO* du 14 janvier 2000, p. 672.

[2] Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Strasbourg, 5 mai 1998.

[3] - Accord franco-italien concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signé à Rome le 26 novembre 1993 et publié par décret n° 96-8 du 2 janvier 1996 (*JO* du 6 janvier 1996, p. 227).
- Traité franco-espagnol relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales signé à Bayonne le 10 mars 1995 et publié par décret n° 97-322 du 10 mars 1997 (*JO* du 11 avril 1997, p. 5507).
- Accord de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes publics locaux signé le 23 janvier 1996 et publié par décret n° 97-798 du 22 août 1997 (*JO* du 29 août 1997, p. 12717).

[4] Recommandation Rec (2005)2 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux bonnes pratiques et à la réduction des obstacles en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale des collectivités ou autorités territoriales (adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2005 ; Conseil de l'Europe, Mission Opérationnelle Transfrontalière, Guide pratique de la coopération transfrontalière, juillet 2006.

du Conseil de l'Europe s'adapte à un contexte local de coopération, c'est-à-dire à des rapports entre les autorités locales des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce panel juridique constitue une source de réflexion sur les conditions de définition d'un dispositif de droit. Ces règles constituent une base juridique pour les collectivités territoriales.

Lorsque l'autorité locale française coopère avec une autorité locale étrangère, deux options se dégagent sur le plan du contenu de la convention. Le droit nécessaire à la conclusion de la convention varie selon l'autorité locale étrangère et, précisément, son positionnement géographique par rapport à celui de l'autorité locale française. Il peut être de droit commun ou issu du cadre juridique du Conseil de l'Europe.

Au niveau des rapports entre les collectivités territoriales françaises et les autorités locales étrangères de son environnement proche, le droit de la coopération élaboré par le Conseil de l'Europe rattache la convention au droit interne et à l'ordre juridique interne. Ce procédé de construction juridique par la voie de la convention-cadre[1] et de conventions bilatérales permet d'approfondir ce rattachement à l'ordre juridique interne par des règles juridiques établissant concrètement le régime de la convention. La relation de coopération est traitée juridiquement par les Etats dont relèvent les autorités locales. Le droit est alors beaucoup plus complet puisque de nombreux points de droit concernant la convention sont préalablement réglés.

Le dispositif juridique de droit commun ne parvient pas à un tel degré d'aboutissement. Les conventions relèvent du droit interne et de l'ordre interne. Cependant, les conditions d'élaboration juridique de la convention restent de l'ordre du général. Ceci permet une adaptation du droit commun à l'ensemble des schémas de coopération. Mais, il ne règle aucunement le caractère local et donc spécifique de la relation de coopération. Les conditions juridiques d'élaboration et de suivi des conventions ne sont pas suffisamment précisées pour couvrir l'ensemble des relations pouvant être engagées.

Le double dispositif juridique en matière de coopération décentralisée entre autorités locales d'environnement proche se retrouve lorsqu'il est question d'apprécier les relations des DROM.

[1] Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, 21 mai 1980, publication du Conseil de l'Europe, n° 106, janvier 1983.

2 : Les DROM

Dans les environnements ultrapériphériques de la France et ainsi de l'Union européenne, cette mécanique juridique est répétée. En effet, les DROM disposant d'un statut de RUP de l'Union européenne sont soumis pour l'exercice de leur action de coopération au droit interne. Les conventions de coopération relèvent, en conséquence, de l'ordre juridique interne. La localisation de l'autorité locale française et de l'autorité locale étrangère n'influe pas sur la règle de droit applicable à l'action de coopération. Le droit commun de la coopération décentralisée régit les rapports de coopération des entités infraétatiques des environnements ultrapériphériques. Le droit est différencié lorsque l'autorité locale étrangère est sur le plan de l'Union européenne un PTOM ou si elle relève d'un Etat ACP.

La coopération régionale ACP/DOM/TOM ressort du titre VII et de l'annexe VII de la Convention de Lomé III[1] portant déclaration commune sur la coopération entre les Etats ACP et les pays et territoires d'outre-mer et départements français d'outre-mer environnants. La coopération s'exerce entre DOM, TOM, ACP et territoires non-ACP voisins et des organismes régionaux dont font partie les Etats ACP[2].

L'approche de la Communauté se concentre sur la vision du régionalisme. La coopération régionale promue couvre les zones de la Caraïbe, de l'océan Indien et de l'océan Pacifique. La pluralité des secteurs de coopération[3] et les objectifs[4] confirment les attentes en matière de coopération régionale de la Communauté, des Etats ACP, des TOM et des DOM. La poursuite de ces objectifs requiert la production de mesures relevant du domaine économique, commercial, social et culturel. La complémentarité des domaines semble être appréciée comme facteur de succès de l'opération de coopération.

L'intérêt de l'intégration des DOM dans le processus de coopération régionale engagé par la Communauté s'étend aux dispositions commerciales. Les DOM peuvent disposer d'un régime d'accès spécifique des produits agricoles en provenance des Etats ACP justifié par des considérations tenant à leur développement économique[5], de la possibilité de prendre des

[1] Troisième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 8 décembre 1984, *JOCE* L 86 du 31 mars 1986, p. 1.
[2] Art. 102.
[3] Art. 113.
[4] Art. 103.
[5] Annexe IV.

mesures de sauvegarde[1] et de préservation des garanties essentielles sur les productions des DOM notamment le rhum, la canne, le sucre, la banane[2].

Sous Lomé IV[3], la coopération régionale reste un axe majeur de développement au côté du renforcement de l'intégration économique régionale[4]. Le Titre XII intensifie la contribution de la Communauté à la coopération régionale et à l'intégration des départements français d'outre-mer, des TOM et des Etats ACP dans la promotion du développement des zones dans lesquelles ils s'épanouissent.

L'article 156 fait état de l'appui de la Communauté aux grands objectifs de la coopération et de l'intégration régionales par l'octroi d'une aide se voulant *« efficace »*. A l'article 163, la Communauté fixe les deux critères de distribution de la contribution de cette dernière aux actions pouvant être partiellement réalisées au niveau national. D'une part, l'action doit renforcer la coopération au niveau des administrations, des institutions ou des entreprises *« par le biais d'organismes régionaux ou par l'élimination d'obstacles de nature réglementaire ou financière »*. La finalité de cette condition tend au renforcement des bases de l'intégration régionale. D'autre part, l'action entre les Etats doit reposer sur la réciprocité, notamment, en matière de répartition des réalisations, des investissements et de gestion.

L'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000[5], trouve alors sa pertinence dans la perfectibilité des relations entre la Communauté et les Etats ACP et la création d'un nouveau cadre de coopération élaboré sur les acquis des premières Conventions.

---

[1] Art. 139.

[2] Pour une étude plus approfondie, voir : SABLE (V.), *La politique de coopération régionale entre les DOM-TOM et les Etats ACP*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1987, p. 32-34 ; RUBIO (N.), *L'avenir des départements antillais*, Thèse, CERIC, Université d'Aix-Marseille III, La documentation française, 2000, p. 234-266 ; PERROT (D.), DINTIMILLE (M-C), « La filière canne-sucre-rhum » et MEUNIER (P.), « Organisation commune des marchés des bananes et débouchés des productions « domiennes » », in GRARD (L.), DE RAULIN (A.), *Le développement des DOM et la Communauté européenne*, La documentation Française, 1998, p. 95-121 et 123-145.
Règlement (CE) n° 318/2006 du Conseil du 20 février 2006 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, *JO* L 58 du 28 février 2006, p. 1-31, Règlement (CE) n° 1452/2001 du 28 juin 2001 portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des départements français d'outre-mer, modifiant la directive 72/462/CEE et abrogeant le règlement (CEE) n° 525/77 et (CEE) n° 3763/91 POSEIDOM.

[3] Quatrième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 15 décembre 1989, *JOCE* L 229 du 17 août 1991, p. 3.

[4] Art. 158 alinéa 2.

[5] Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOCE* L 317 du 15 décembre 2000, p. 3, (2000/483/CE) ; Décision 2005/599/CE du Conseil du 21 juin 2005 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et de la Communauté européenne et de ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOCE* L 209 du 11 août 2005, p. 26 ; Décision n° 1/2006 du Conseil des ministres ACP-CE du 2 juin 2006, précisant le cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 et modifiant l'accord de partenariat ACP-CE révisé, *JOCE* L 247 du 9 juin 2006, p. 22, (2006/608/CE).

La coopération et l'intégration régionales s'extraient des stratégies de développement de l'Accord de Cotonou. L'article 28 expose l'approche générale apportée dans ce domaine. L'ouverture de ce dispositif aux PTOM et aux RUP y est clairement énoncée. Les objectifs fixés reflètent parfaitement les attentes de la Communauté et des Etats des zones ultrapériphériques en matière de coopération régionale. Ils mettent en évidence, par ailleurs, la nécessité d'introduire, en tant que buts conditionnant l'effectivité du rapport de coopération, les principes communautaires.

Les RUP sont pleinement intégrées dans le processus de partenariat renforcé de la Commission[1]. La Commission recommande le rapprochement des régions et des Etats membres. Elle requiert *« une identification précise des intérêts de chaque région ultrapériphérique dans le cadre des échanges commerciaux régionaux, en tenant compte de la complémentarité économique entre les régions ultrapériphériques et les pays ACP »*, par la communication des secteurs et des types d'échanges préconisés par les RUP sur le plan des biens, des services et des domaines liés au commerce.

Le partenariat entre l'Union européenne et les Etats ACP n'exclut alors en rien la participation effective des RUP françaises à ce dispositif contribuant au développement et à l'intégration régionale. Les Conventions de Lomé et l'Accord de Cotonou mettent pleinement en relief l'intérêt de l'exercice de la coopération régionale et de l'association de l'ensemble des acteurs des zones ultrapériphériques : Pays ACP, PTOM, RUP, organisations régionales, etc. La contribution de l'Union européenne au phénomène de coopération régionale est importante dans la mesure où les objectifs et les règles sont fixés dans le cadre d'un partenariat et d'un véritable dialogue avec les Etats ou les territoires ultramarins.

Dans le but d'identifier les potentiels partenaires dans un lien de coopération entre un DROM et des entités étrangères, l'étude se concentre sur l'un d'entre eux, à savoir l'île de la Réunion et la zone océan Indien.

Le Comité spécial de l'océan Indien créé par l'ONU en 1975[2] a délimité la zone océan Indien afin d'en faire un espace de paix. L'océan Indien comprend les îles, les Etats du littoral et leurs arrière-pays et englobe, ainsi, les îles et les archipels (Comores, Madagascar, l'île Maurice, les Maldives, etc.), les Etats bordiers de l'Afrique (l'Afrique du Sud, le

[1] Communication de la Commission du 26 mai 2004, « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* », COM (2004) 343 final.
[2] Résolution 2992 (XXVII) du 15 décembre 1972.

Mozambique, la Tanzanie, l'Ethiopie, etc.), les Etats bordiers de l'Asie et de l'Océanie (l'Arabie saoudite, l'Inde, l'Irak, la Chine, l'Indonésie, l'Australie, etc.).

La zone océan Indien est une véritable zone en mutation ayant choisi la voie de la coopération et de l'intégration régionales. Elle présente comme particularité de regrouper des Etats de niveaux de développement extrêmement différents tels que des pays industrialisés, des nouvelles puissances régionales, des Etats ACP et des PMA.

L'Inde constitue, assurément, l'un des Etats clé de la zone[1]. Puissance régionale et compère des Etats-Unis, l'Inde est aussi désignée comme *« la plus grande démocratie du monde »* au prorata de son milliard d'habitants. La forme de l'Etat indien est caractéristique de la singularité de l'organisation de la population indienne structurée sous forme de castes[2].

L'Etat indien est avant tout un Etat unitaire à tendance centralisé mais présentant quelques traits du fédéralisme avec le regroupement de vingt huit Etats et de sept territoires. L'organisation institutionnelle est fortement empreinte du régime parlementaire émanant de la présence de l'ancienne puissance coloniale, la Grande-Bretagne. La Constitution du 26 janvier 1950 distribue en trois domaines les compétences : les domaines d'intérêt national de la compétence exclusive du Parlement fédéral, les domaines exclusifs des autorités fédérées et les domaines de compétences concurrentes[3]. En théorie, la répartition assure aux unités fédérées une certaine autonomie. Dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas compte tenu de la teneur fortement centralisée du pouvoir et son empiètement sur les compétences des Etats[4].

L'Inde émet le désir, aujourd'hui, d'accéder à une décentralisation démocratique. Les niveaux infraétatiques sont constitués par les villages et leurs conseils villageois (panchayati raj), les niveaux intermédiaires (taluk) et les districts. Le conseil villageois constitue véritablement la formation de base concourant au développement du village et de sa population et à la démocratie.

---

[1] Questions internationales, *L'Inde, grande puissance émergente*, La documentation Française, septembre-octobre 2005, n° 15, 127 p.

[2] Du portugais *casto* : *« pur »*, le système de caste peut se définir comme une organisation sociale de la population hiérarchisée en fonction de différentes catégories et fondée sur la pureté, Cf. SERGENT (B.), « Les castes, mode d'emploi », *Revue L'Histoire, Les mystères de l'Inde, Du Bouddha à Gandhi*, juillet-août 2003, n° 278, p. 14.

[3] VAUGIER-CHATTERJEE (A.), « Le fédéralisme entre centralisation et décentralisation », *Pouvoirs*, 1999, n° 90, p. 25-41, in VIRMANI (A.), « L'Inde, une puissance en mutation », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation Française, 23 novembre 2001, n° 866, p. 14-15.

[4] *Id.*, p. 15.

La politique étrangère de l'Inde tend à répondre principalement au contexte de mondialisation par le développement d'accords de coopération bilatéraux et multilatéraux. La coopération régionale multilatérale de l'Etat s'exprime dans le cadre de l'Association d'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC), et l'IOR/ARC. La coopération bilatérale s'exerce, de même, au niveau infraétatique comme l'atteste un accord de coopération signé entre le conseil régional de la Réunion et l'Etat du Karnataka de décembre 1999 sur les technologies de l'information et de la communication.

L'Afrique du Sud est devenue, avec la fin de la ségrégation raciale et de l'apartheid, un Etat démocratique. Les Etats de l'océan Indien sont soucieux de développer une politique de coopération compte tenu de son émergence en tant que puissance régionale et de sa volonté de rompre l'isolement avec son environnement régional. Une autonomie administrative modérée est instituée avec neuf provinces. Cet Etat fédéral est composé d'un niveau local. Parmi ces provinces, le Kwazulu-Natal mène une politique de coopération décentralisée active, notamment, avec le conseil régional de la Réunion. La Province du Kwazulu-Natal représente la deuxième économie de l'Afrique du Sud et à l'avantage de posséder les deux ports principaux d'Afrique de Durban et de Richards Bay. Cette puissance industrielle, dotée d'un cadre d'action décentralisé, a tout le loisir de coopérer avec le DROM français de la Réunion et RUP de l'Union européenne, organisation avec laquelle l'Afrique du Sud, Etat ACP, est liée par un accord de commerce, de développement et de coopération. La Province est représentée par un Gouvernement provincial. Elle est dotée d'un Conseil exécutif de Province et d'une Législature provinciale.

Le conseil régional de la Réunion semble être une entité proche institutionnellement de la Province en Afrique du Sud. Une convention-cadre a, par exemple, été signée entre ces deux autorités infraétatiques en juillet 2003. Elle tend au développement des échanges et d'une coopération culturelle et linguistique, de développement rural, de gestion des ressources naturelles, d'aquaculture et de liens commerciaux. En 1997, le conseil général de la Réunion a signé un accord de coopération avec une collectivité sud-africaine identifiée par le département en tant que communauté urbaine, l'EMLC (Eastern Metropolitan Local Council), relatif au logement social, domaine de compétences rentrant dans le cadre d'action du département. En 2002, le département de la Réunion a engagé un programme pilote d'échanges éducatifs, linguistiques et socio-culturels sur la base de l'article 42 de la loi

d'orientation pour l'outre-mer de 2000[1] relevant donc de la coopération régionale déconcentrée.

Au côté de cette coopération régionale bilatérale, l'Afrique du Sud est membre de la SADC et de l'IOR/ARC. L'Afrique du Sud dispose d'un potentiel économique extrêmement important grâce à ses ressources minières et agricoles et ses infrastructures modernes par rapport au reste des Etats d'Afrique.

Madagascar est sûrement l'un des Etats de l'océan Indien avec lequel l'île de la Réunion entretient des rapports de coopération de conséquence. Il est aussi celui qui démontre l'impact du contexte politique sur l'effectivité du rapport de coopération. Une véritable décentralisation est instaurée. Elle est garantie par la Constitution du 18 septembre 1992 puisqu'elle prévoit un système de provinces autonomes, de régions et de communes. Elles sont identifiées comme « collectivités territoriales décentralisées ». L'article 127 de la Constitution de 1992 dispose que *« les collectivités territoriales s'administrent librement par des Assemblées qui règlent par leurs délibérations les affaires dévolues par la présente Constitution et la loi à leurs compétences »*. Il est, en ce sens, très proche de l'article 72 de la Constitution française fixant le principe de la libre administration des collectivités territoriales. L'Etat malgache est fortement imprégné de la culture politique française compte tenu de son passé historique. Les communes, le département et la région de la Réunion n'ont aucune peine à identifier l'interlocuteur à leur échelle institutionnelle.

A la Réunion, la commune de Le Port développe, depuis 1991, des actions de coopération avec la commune urbaine de Toamasina. Celles-ci ont d'abord été fondées sur le principe du jumelage pour évoluer vers un accord de coopération régionale décentralisée.

Le département exerce, de même, une coopération fructueuse avec Madagascar. Par exemple, un accord de coopération a été signé en 1997 à la demande de la communauté urbaine d'Antananarivo (une province autonome) avec le département de la Réunion pour la mise en place d'une politique municipale de salubrité consistant, notamment, à pourvoir au développement économique, aux affaires sanitaires et sociales par la mise en œuvre progressive d'actions de coopération médico-sociale.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

Madagascar exerce une coopération régionale multilatérale par sa présence au sein d'organisations régionales telles que la COI, le COMESA, le RIFF (ex CBI), l'IOR/ARC.

Le Vietnam est un partenaire de coopération régionale des DROM. Un mémorandum entre le comité populaire de la province de Tây Ninh et le conseil régional de la Réunion a été signé en juillet 2000. Ce mémorandum tend au développement des échanges dans le domaine des activités sucrières de ces deux participants. En juillet 2000, un accord-cadre de partenariat pour la promotion du modèle vietnamien d'élevage du cerf a été conclu entre le comité populaire de la province de Nghe An et le conseil régional de la Réunion. Le comité populaire est, selon la Constitution du 15 avril 1992, l'organe exécutif du conseil populaire, l'autorité publique du niveau local. La province, entité infraétatique vietnamienne représentée par le comité populaire, constitue un partenaire de coopération régionale décentralisée pour les DROM et particulièrement pour le conseil régional. Sur le plan de la coopération régionale multilatérale, le Vietnam est membre de l'ASEAN.

Les opérations des entités locales de la Réunion sont ainsi tournées principalement vers les entités locales des Etats de la zone. La Réunion se déploie, par exemple, vers l'Afrique du Sud (province du Kwazulu Natal), la Chine (Tianjin), les Comores, l'Inde (l'Etat du Karnataka), Madagascar (Tananarive), Maurice (îles Rodrigues), le Mozambique (province de Cabo Delgado), les Seychelles (Victoria), le Vietnam (province de An Giang).

L'étude des DFA parvient au même résultat. On recense des actions de coopération décentralisée de la Guadeloupe avec les entités locales de la Barbade, de Cuba, de la Dominique, de Haïti, de la République Dominicaine, de Sainte Lucie et de Trinité-et-Tobago. La Martinique se tourne, quant à elle, vers les entités locales de Cuba, de la Dominique, de Sainte Lucie et du Venezuela. La Guyane privilégie les autorités locales des Etats du Brésil et du Surinam.

L'action décentralisée des DROM dans leur environnement régional s'effectue avec des entités infraétatiques d'Etats souvent fortement différents quant à leur niveau de développement. Les autorités locales étrangères peuvent relever indistinctement d'un statut de PTOM, d'Etats ACP ou d'un Etat non inclus dans l'une de ces catégories. Le droit nécessaire à la conclusion de la convention de coopération peut alors être le droit commun des articles L. 1115-1 et L. 1115-5 à L. 1115-7 du CGCT ou d'un régime issu de la politique de coopération

régionale de l'Union. L'entité infraétatique étrangère conditionne alors la définition d'un droit et souvent même des financements spécifiques.

Ainsi, et de manière identique aux collectivités territoriale métropolitaines, le droit de la coopération décentralisée pour les DROM est variable selon l'autorité locale étrangère partenaire de coopération. L'intégration de l'entité infraétatique à un Etat membre de l'Union ou non conduit à une variabilité du droit de la coopération décentralisée. Le droit commun régit les situations générales. Le droit différencié organise les relations entre entités ayant acquis un statut auprès de l'Union d'intégration, d'association ou de partenariat. Les intérêts en ressortant découlent de l'aide quant au développement de la coopération dans les zones ultrapériphériques et la prévision d'outils ou de financements.

Cependant, le droit nécessaire à la conclusion des conventions de coopération décentralisée est plus intéressant pour les collectivités métropolitaines que pour les DROM. En effet, ces premières disposent du droit commun et du droit de la coopération issu du Conseil de l'Europe et des conventions en découlant. En conséquence, le dispositif juridique est plus abouti, notamment, par le règlement de certaines mentions du régime des conventions dans les accords conclus entre les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Pour ce qui concerne les DROM, la promotion de la coopération régionale par l'Union n'atteint pas un niveau de définition du droit semblable à la première hypothèse. Une différenciation du droit de la coopération décentralisée se constate alors, tant au niveau de la collectivité territoriale française que de l'entité infraétatique locale étrangère. La localisation de la relation de coopération est un facteur de déclenchement de certaines règles de droit.

L'exhaustivité de l'étude commande une analyse des rapports des COM et de la Nouvelle-Calédonie avec les entités infraétatiques étrangères de leur environnement proche.

3 : Les COM et la Nouvelle-Calédonie

Ces entités infraétatiques, en vertu du droit interne, disposent d'un cadre juridique de coopération spécifique. Il est précisé dans les lois organiques de chaque entité ultramarine. Se rapprochant ou se détachant complètement du droit commun selon l'autorité locale française concernée, le droit intéressant la conclusion des conventions est, en conséquence, déjà fortement variable. Il est très adapté à la collectivité territoriale.

Dès lors, comparativement à la situation des collectivités métropolitaines et des DROM, l'identification de l'entité infraétatique étrangère amènera à une différenciation du droit beaucoup plus importante.

Le droit commun s'applique pour certains outre-mers ayant la qualité de COM. Pour d'autres, il est question d'un droit parcellaire. Le niveau d'autonomie de la collectivité joue souvent un rôle conséquent dans l'attribution d'un droit différencié.

Ainsi, un raisonnement identique aux autres collectivités de métropole ou d'outre-mer s'applique dans la perception d'un droit qui s'avère différent, une nouvelle fois, selon l'entité partenaire. Dans les environnements ultrapériphériques, les deux situations de droit organisées sur le plan interne ou sur le plan européen se retrouvent. L'entité locale étrangère et, spécifiquement la nature de son statut sur le plan européen ou même l'absence, conditionne l'application du droit nécessaire à la conclusion de la convention de coopération décentralisée.

Comme pour les DROM, si l'autorité locale étrangère est rattachée à l'Union européenne, l'autorité locale française peut faire valoir son statut sous les mêmes conditions. Une modification du droit de la coopération s'effectuera en conséquence.

De nombreuses COM telles que la Polynésie française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que la Nouvelle-Calédonie ont le statut de PTOM. Le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) prévoit en sa quatrième partie[1] l'association des pays et territoires d'outre-mer. La finalité de cette association des PTOM à l'Union tend au développement économique et social et à l'établissement de relations étroites. Elle se justifie au regard de leur non intégration dans le marché intérieur contrairement à l'intégration des DROM en vertu de leur statut communautaire et de leur qualification de RUP. L'intérêt de l'association résulte dans la possibilité offerte aux Etats associés de fixer, notamment avec la Communauté, les conditions de leurs échanges commerciaux à la fois avec les Etats membres et les autres PTOM.

L'évolution des relations entre la Communauté et les PTOM révèle les perspectives d'amélioration tant sur le plan des bénéfices accordés aux Etats ACP et aux DOM,

[1] Art. 182 à 188 du TCE (ex- art. 131 à 136 bis du Traité CEE) ; Art. 198 à 204 du TFUE.

notamment, au niveau de l'instrument financier, le Fonds européen de développement (FED)[1], que sur les mesures encadrant le régime des importations[2].

La décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté[3] confirme le nécessaire perfectionnement constant de ce régime d'association au niveau des objectifs de développement économique et social, des relations économiques entre les PTOM et la Communauté, de la prise en compte de la diversité et de la spécificité des PTOM et de l'amélioration de l'instrument financier. En conformité avec les articles 182 à 188 du Traité CE[4] reprenant les dispositions du Traité CEE, le Conseil revoit les modalités de l'association. L'article 3 de la décision fait état du traitement particulier dont dispose les PTOM les moins développés et ceux qui ne peuvent bénéficier de la coopération et de l'intégration régionales et au nombre desquels figurent Mayotte, Wallis et Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon. La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les TAAF ne relèvent pas du régime particulier de l'article 3.

L'association des PTOM à la Communauté intègre parfaitement l'intérêt de la mise en œuvre de la coopération régionale et, de manière plus approfondie, l'intégration régionale. La coopération régionale s'accomplit entre PTOM, entre PTOM et ACP, et entre PTOM et RUP ainsi qu'au sein des organismes régionaux dans lesquels ces entités sont intégrées. Les objectifs de l'article 16 visés par la décision d'association attestent de la connexion devant s'établir entre les finalités propres de la coopération régionale et les exigences découlant de l'Union européenne et des Communautés. Les buts de la coopération régionale des PTOM tendent à l'intégration graduelle dans l'économie mondiale et régionale, à l'accélération du développement économique, à la promotion de la libre circulation des populations, des biens, des services, des capitaux, de la main d'œuvre, de la technologie, à l'accélération de la diversification des économies et à la coordination des politiques régionales et sous-régionales de coopération et à la promotion du commerce.

[1] Article 16 de la Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté.
[2] Décision du Conseil du 25 juillet 1991 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne (91/482/CEE), *JOCE* L 263 du 19 septembre 1991, p. 1 ; Règlement (CE) n° 21/97 de la Commission du 8 janvier 1997 instaurant des mesures de sauvegarde à l'importation de riz originaire des pays et territoires d'outre-mer, *JOCE* L 5 du 9 janvier 1997, p. 24 ; Décision 97/803/CE du Conseil du 24 novembre 1997 portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne, *JOCE* L 329 du 29 novembre 1997, p. 50.
[3] Décision du Conseil du 27 novembre 2001 (2001/822/CE), *« Décision d'association outre-mer »*, *JOCE* L 314 du 30 novembre 2001, p. 1-77.
[4] Art. 198 à 204 du TFUE.

L'action financière pour la réalisation optimale de l'association s'effectue en fonction du FED[1] ou sous la forme de prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement.

L'association des PTOM à la Communauté organise une approche particulière de l'Union européenne vers ces zones ultrapériphériques. Les règles applicables à ces territoires se distinguent de celles encadrant les RUP. Elles revêtent tout de même une certaine asymétrie avec les règles découlant du partenariat avec les Etats ACP.

Le rapprochement de l'Union européenne aux PTOM par le régime de l'association s'est amélioré vers une intégration plus prononcée de tous les acteurs de la coopération. La décision d'association outre-mer émane d'une concertation entre les instances locales, nationales et européennes. Sur les effets de cette association, la décision en précisant les acteurs de la coopération, révèle la prédominance du principe de partenariat par le dialogue et la concertation. Il en ressort l'objectif affiché de positionner le local, les autorités des PTOM, au centre de la définition des stratégies d'association et de développement.

Le statut de PTOM conditionne l'application d'un cadre de coopération spécifique, notamment, sur le plan financier. Une certaine complémentarité du statut de COM et de PTOM se constate lorsque l'autorité locale étrangère s'intègre dans ce dispositif. La promotion de la coopération régionale est sur le plan européen un facteur de rapprochement régional entre entités souvent très proches sur de nombreux aspects. L'environnement commun est un déterminant dans le déclenchement des procédures européennes de soutien à la coopération régionale. Les PTOM et les RUP françaises en sont des bénéficiaires.

Ainsi, les rapports entre l'autorité locale française et l'autorité locale étrangère sont soumis à un droit différencié d'abord, compte tenu du statut de la collectivité française sur le plan interne puis, du statut de l'entité étrangère qui conditionnera une approche de la coopération sous l'angle du PTOM. Le droit est alors différent à la suite d'une identification de l'autorité locale étrangère.

La localisation de l'entité infraétatique étrangère est un facteur de différenciation du droit nécessaire à la conclusion d'une convention de coopération avec une autorité locale française. En effet, son positionnement géographique à savoir son insertion dans l'espace européen originaire ou dans les espaces ultrapériphériques déclenche des processus de

[1] Création par les articles 131 à 136 du traité CEE.

coopération. Ces derniers peuvent prévoir un cadre juridique de coopération entre entités infraétatiques ou organiser la promotion de la coopération. Les relations entre autorités locales d'environnement proche entraînent une application d'un droit différent ou d'un droit complémentaire à celui de base de la collectivité française.

A contrario, il est intéressant de constater que les rapports entre autorités locales d'environnements éloignés marquent un retour vers le droit commun ou le droit parcellaire prévu originellement au profit de l'entité française.

B : Les rapports entre autorités locales d'environnements éloignés

Le traitement de la question du droit intéressant les rapports entre autorités locales d'environnements éloignés est d'un abord plus simple que la question de l'environnement proche. Paradoxalement, la localisation géographique de l'entité partenaire de coopération alors même qu'elle est plus éloignée déclenche moins de processus de coopération spécifique.

Dans le cadre de la première étude, l'environnement proche occasionne une coopération fortement concentrée sur des considérations liées au contexte local, régional et motivée par des points de similitude en raison de la proximité géographique. La gestion localisée du rapport de coopération a entraîné un certain perfectionnement de la relation par l'élaboration d'un cadre normatif plus évolué et la mise à disposition de supports institutionnels et financiers.

Dès lors, une certaine prédisposition locale au rapprochement a conditionné la perfectibilité de la règle de droit en matière de coopération décentralisée. Cependant, lorsqu'il est question d'appréhender la collaboration entre entités éloignées l'une de l'autre, la relation pourtant plus étendue dans l'espace ne fait l'objet d'aucun traitement spécifique.

Le cadre géographique de l'espace européen originaire est dépassé. La dimension ultrapériphérique du rapport de coopération est, de même, exclue. Les dispositifs particuliers émanant du droit de la coopération des Etats membres du Conseil de l'Europe ou de la promotion de la coopération régionale par l'Union européenne ne trouvent aucune application. L'élément déclencheur de ces dispositifs reposait sur une localisation proche de

l'entité infraétatique étrangère. Il entraînait une mise de côté du dispositif de droit de base prévu pour la collectivité territoriale française.

La relation de la collectivité territoriale métropolitaine avec une autorité locale étrangère éloignée est régie par le droit commun des articles L. 1115-1 et L. 1115-5 à L. 1115-7 du CGCT. L'élément d'extranéité de la relation de coopération est à son extrême sans qu'un encadrement spécifique ne soit organisé. Les conventions relèvent de l'ordre juridique interne et du droit interne. Les flux de coopération dépassent pourtant le cadre régional pour s'épanouir dans le cadre international. La localisation géographique de l'entité étrangère ne permet aucune possibilité de rattachement de la relation à un rapport pouvant être encadré par le droit issu du Conseil de l'Europe et les conventions bilatérales.

En ce qui concerne la conclusion des conventions de coopération des DROM avec des autorités locales étrangères, l'éloignement à l'environnement régional entraîne une application des règles de droit commun. Ainsi, le dispositif juridique de coopération est beaucoup plus rigide que celui intéressant l'environnement proche. Ce dernier consent encore à la conclusion d'accords internationaux avec des entités étatiques étrangères de l'environnement régional. La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] et le rattachement du lien de coopération à l'ordre juridique international répond davantage à l'adaptation de la règle de droit au rapport de coopération. Par contre, la relation de coopération entre un DROM et une entité infraétatique étrangère qui dépasse largement le cadre ultrapériphérique est soumise à un régime de droit commun sans spécificité aucune.

Lorsque l'autorité locale étrangère est éloignée, le régime de droit commun rattache la convention à l'ordre juridique interne et au droit interne. Le droit ne fait pas l'objet d'une différenciation en fonction de l'entité partenaire de coopération.

Au niveau des COM, le raisonnement est similaire à celui des collectivités territoriales métropolitaines et des DROM. Le retrait de l'action de coopération de l'environnement régional entraîne un retour au droit parcellaire de base fixé par la loi organique de la collectivité ultrapériphérique. Selon son degré d'autonomie et, comme il peut en être le cas pour la Polynésie ou la Nouvelle-Calédonie, le droit de base est différencié. Il résulte du statut interne de la COM et des dispositions juridiques applicables aux modalités d'exercice des actions de coopération décentralisée.

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

La conclusion d'une convention de coopération décentralisée entre une COM et une autorité locale étrangère éloignée se détache des processus d'aide à la coopération de l'Union européenne. Aucune spécificité ne se relève hormis celle découlant de règles particulières en vertu des lois organiques.

Dès lors, il ressort de cette absence de différenciation du droit lorsque la relation de coopération s'effectue entre entités infraétatiques éloignées que l'environnement régional est le seul vecteur d'adaptation du droit ou de promotion de la coopération. Dès que la relation s'expose dans un environnement lointain, le retour au dispositif juridique de base s'impose. La collectivité territoriale métropolitaine, le DROM, la COM ou la Nouvelle-Calédonie sont soumis au régime commun de la coopération décentralisée.

Ce constat s'explique en fonction du caractère assez général des dispositifs juridiques de la coopération décentralisée applicables à ces collectivités. Pour ce qui est du droit commun, la compétence d'attribution a élargi les possibilités de conclusion des conventions par une base juridique plus claire tout en respectant l'encadrement étatique nécessaire par la voie du contrôle de légalité et du respect des engagements internationaux de la France. La convention est l'outil de coopération. Le droit commun permet une intervention large de la convention tant sur le plan de l'entité locale étrangère que sur le plan du domaine d'intervention.

Pour ce qui est du droit parcellaire, les intentions de coopération sont, de même, larges. Par exemple, pour la Polynésie française, le domaine de la convention doit concerner l'une des matières relevant de la compétence de la collectivité. Elle est ensuite soumise à approbation et à contrôle.

Ces dispositifs permettent une correspondance concrète du droit à l'autorité locale étrangère partenaire et à l'objectif de coopération. La définition du droit de la coopération décentralisée dans des termes plus généraux permet une adaptation à tout type de relation et, particulièrement, lorsqu'elle dépasse le cadre de l'environnement proche. Par contre, ces dispositifs juridiques intègrent les lacunes inhérentes à la généralité du droit. Le traitement global de la relation rend difficile la définition d'un régime juridique qui soit adapté à divers contextes de coopération. Le droit de la coopération décentralisée n'est, en ce sens, pas suffisamment construit parce qu'il laisse en conséquence des zones d'ombre importantes.

Le droit de la coopération décentralisée est variable. Il est différent en fonction de l'autorité locale française concernée par le rapport de coopération. Selon son niveau d'intégration, un droit commun ou un droit parcellaire est originellement prévu. Ce droit différencié selon l'autorité locale française constitue alors un dispositif juridique de base dont l'application peut varier une nouvelle fois selon l'autorité locale étrangère. Les flux de coopération d'entités locales situées toutes deux dans un environnement proche sont bien souvent organisés par des règles plus précises. Les dispositifs juridiques généraux restent applicables dans certaines hypothèses et, particulièrement, lorsque le rapprochement s'effectue entre entités éloignées.

La pluralité des situations de droit dans le cadre de la coopération décentralisée traduit une profonde complexité de la matière. Le rattachement de la convention à l'ordre juridique interne pour des conventions de coopération entre entités locales parfois très éloignées rend compliqué l'élaboration d'un dispositif de droit précis.

Le droit de la coopération décentralisée est donc variable à double titre. Le niveau d'intégration de l'autorité locale française dans la République conditionne l'attribution d'un dispositif de droit commun ou de droit parcellaire. Ensuite, et en fonction de l'identité de l'autorité locale française, la relation avec une autorité locale étrangère peut encore entraîner l'application d'un droit différent selon son positionnement géographique. La sortie du cadre juridique de base de la coopération décentralisée et, spécifiquement, le dépassement de l'espace européen originaire remet d'une certaine manière en cause le rattachement de la convention à l'ordre juridique interne. Cet ensemble d'éléments rend d'autant plus difficile l'identification du droit applicable à une convention de coopération décentralisée.

Il ressort de ces considérations sur le contenu des accords de coopération régionale que le droit produit par la collaboration régionale résulte de la variation de la règle selon l'entité. Cependant, dans certaines hypothèses, comme en matière de coopération décentralisée, la différenciation de la règle applicable selon l'entité locale n'intègre pas les données principales de la spécificité de la relation. L'étude du droit applicable aux accords et conventions confirme ainsi toute la difficulté de l'élaboration de règles juridiques satisfaisant à la problématique de l'adaptation de la norme à la réalité du rapport de coopération.

TITRE 2 : Le droit applicable aux accords de coopération régionale

L'étude du droit applicable aux accords de coopération régionale complète l'identification du droit de la production normative des accords. Dans cette quête, l'environnement juridique de la coopération régionale assure la base du raisonnement par le lien entre l'activité normative et le cadre juridique de la conclusion des accords et conventions. Il repose essentiellement sur les verrous du droit interne et les insuffisances constatées selon les domaines en matière d'adaptation de la règle de droit au contexte réel de coopération régionale.

La première approche tend à relever les incertitudes juridiques du droit applicable aux accords de coopération régionale déconcentrée et aux conventions de coopération régionale décentralisée (Chapitre 1). Des interrogations se soulèvent en raison de leur rattachement à l'ordre juridique international ou interne. Elles permettent ainsi de comprendre que la qualification d'accord international ou de convention de droit interne ne résout pas l'ensemble de la problématique de l'exercice effectif d'une coopération spécifique par des entités infraétatiques ultramarines.

La seconde approche se concentre sur les réflexions doctrinales relatives à la détermination du régime juridique des conventions de coopération décentralisée (Chapitre 2). L'étude du régime juridique affiche amplement le caractère incomplet du droit en matière de coopération décentralisée. Si le droit nécessaire à la conclusion de ces conventions est en évolution, le droit applicable n'est pas clairement exposé. Le schéma du régime juridique tendant à pourvoir la convention du droit applicable et du juge compétent pour connaître d'un litige suite à l'interprétation ou à l'exécution de la convention se traduit par une certaine complexité dans l'analyse juridique à fournir.

CHAPITRE 1 : Les incertitudes juridiques

La production juridique de la coopération régionale comporte de nombreuses zones d'ombre. L'ancrage dans le droit international des accords de coopération régionale déconcentrée est d'un apport juridique plus certain que l'ancrage dans le droit interne des conventions de coopération régionale décentralisée.

L'identification du droit applicable aux accords de coopération régionale est complexe étant donné l'insuffisance de règles de droit pouvant y répondre. Le caractère lacunaire du droit est moins présent en matière de coopération régionale déconcentrée dans la mesure où il n'existe pas de doute sur la qualification des accords et le droit applicable. En revanche, une réflexion peut être menée sur le problème de la validité juridique de ces accords (Section 1).

S'agissant du droit applicable, les incertitudes juridiques se posent très concrètement en matière de coopération décentralisée. Dans ce domaine, le droit est incomplet, particulièrement, au niveau de la définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée (Section 2). Le schéma du régime juridique tendant à identifier le droit applicable et le juge compétent pour connaître d'un litige suite à l'interprétation ou à l'exécution d'une convention s'avère très compliqué, voire même dans certaines hypothèses, impossible.

SECTION 1 : La validité juridique des accords de coopération régionale déconcentrée

L'identification du droit applicable à l'accord de coopération régionale déconcentrée repose sur la distinction entre la production juridique de l'accord, c'est-à-dire son droit applicable, et le droit intéressant en amont sa conclusion. Dans la dernière hypothèse traitant de l'environnement juridique de l'accord, le dispositif de droit est intelligible sur les modalités d'association de l'entité infraétatique au processus de conclusion de l'accord international.

La production juridique de l'accord soulève des difficultés au regard de sa validité juridique. La question de la validité juridique de l'accord de coopération régionale

déconcentrée révèle des incertitudes juridiques quant à l'autorité normative de l'accord (I) et sa confrontation aux ordres juridiques interne et international (II).

I : L'autorité normative des accords dans l'ordre juridique international

Le rattachement de l'accord de coopération régionale déconcentrée à l'accord interétatique a entraîné son insertion dans l'ordre juridique international et une application du droit international public. L'identification du domaine de normativité n'est pas suffisante en elle-même. Une appréciation complémentaire du degré de normativité[1] de l'accord au sein de l'ordre juridique international doit être effectuée. En effet, une étude exhaustive du droit applicable à l'accord de coopération régionale déconcentrée impose de reconnaître la valeur de l'autorité normative de l'accord dans l'ordre juridique international (A). La reconnaissance de l'autorité normative de l'accord permet ensuite de déduire s'il doit être conforme aux règles de droit international les plus contraignantes (B).

A : La faiblesse normative

Selon le mécanisme de conclusion de l'accord de coopération régionale déconcentrée et particulièrement par l'association de l'autorité locale ultramarine au processus de conclusion d'un engagement international, la qualification d'accord international relevant de l'ordre juridique international ne soulève pas de difficultés.

Pourtant, c'est en fonction même de cette observation que la validité juridique de ces accords est source de questionnement. Ces accords de coopération régionale déconcentrée font l'objet de quelques spécificités, notamment, au regard de leurs auteurs (des entités infraétatiques ultramarines) mais aussi de leur concentration spatiale (l'environnement régional). Leurs caractéristiques amènent alors à une interrogation sur le réel degré de normativité. La normativité apparaît, en effet, plus faible voire même particulière.

Trois points fondamentaux doivent être relevés pour comprendre la problématique.

Le premier point de réflexion est propre à la qualification de l'accord de coopération entre sujets de droit international. L'accord est un accord international relevant du droit

[1] COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, Montchrestien, 7ème édition, 2006, p. 49.

international. Il s'intègre, en tant que tel, dans le *« droit conventionnel qui ne lie que les parties au traité en question »*. Il ne s'impose donc pas à l'ensemble des sujets de l'ordre juridique international[1].

Le deuxième découle du premier. Il convient de se demander si la norme conventionnelle ainsi produite par l'accord de coopération régionale déconcentrée a une autorité identique à celle des normes conventionnelles non issues d'une collaboration régionale intense et conformément aux domaines de coopération des divers acteurs de la zone régionale.

Enfin, le troisième point englobe l'ensemble. Il pose le problème de savoir si l'accord de coopération régionale déconcentrée est empreint d'une juridicité suffisante pour que lui soient imposées des obligations[2] relevant du droit international.

Dans la vie internationale, la norme conventionnelle a une autorité conséquente. Elle représente l'expression la plus aboutie du rapprochement interétatique ou même, dans certaines hypothèses, du rapprochement entre sujets de droit international autres que des Etats. La norme conventionnelle se positionne comme une source centrale du droit international.

De manière logique, la norme formulée par un traité est reconnue par la doctrine comme établissant un droit[3]. En tant que véritable source formelle, l'article 38 du statut de la CIJ lui donne une autorité certaine au côté de la coutume, des principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, de la jurisprudence, de la doctrine et auxquels s'ajouteraient désormais les nouvelles formes d'expression normative des sujets de droit international. L'absence de hiérarchie des sources du droit international conduit à reconnaître au droit conventionnel une autorité égale aux autres sources.

Le droit conventionnel se distingue du droit international général. La différence repose sur le nombre limité de sujets de droit international, c'est-à-dire les signataires concernés. Le

[1] BUZZINI (G-P), « La « généralité » du droit international général, Réflexions sur la polysémie d'un concept », *R.G.D.I.P.* 2004, p. 382.
[2] COMBACAU (J.), SUR (S.), *Id.*, p. 50.
[3] BUZZINI (G-P), *Id.*, p. 404 ; BARBERIS (J. A), « Le concept de « traité international » et ses limites », *A.F.D.I.* 1984, p. 246.

second relatif au droit international coutumier désigne *« l'ensemble des règles de droit pouvant s'imposer à tous les sujets de l'ordre juridique international »*[1].

L'accord de coopération régionale déconcentrée est un accord en forme simplifiée. Il correspond, en tant que tel, à une source formelle du droit international. Néanmoins et sans procéder à une quelconque hiérarchisation entre les accords internationaux, il est permis d'avancer que ce type d'accord ne peut être pourvu d'une autorité aussi importante que les autres traités internationaux qualifiés de communs.

L'accord de coopération régionale déconcentrée comporte des dispositions normatives devant être suivies par les partenaires. Mais, la localisation du rapport de coopération à un environnement régional, en construction généralement, pour les entités ultramarines, complétée d'un mode d'association singulier à la conclusion de l'engagement international laisse entrevoir des atténuations à l'autorité de l'accord dans l'ordre international.

Il est indéniable au regard du droit international et, surtout en fonction du mode de conclusion interne, que s'il n'existe pas une hiérarchie entre les traités internationaux, l'accord de coopération régionale déconcentrée subit un rapport de conformité et de compatibilité avec, entre autres, les accords de coopération régionale interétatique.

En matière de coopération régionale déconcentrée, l'adaptation à un contexte géographique, politique, économique, social et culturel permet une reconnaissance de la situation de la production normative. Cette situation concerne au final une certaine modération de l'expression de l'accord de coopération régionale déconcentrée dans l'ordre juridique international. Par l'insertion des entités ultramarines au processus de conclusion de ces accords internationaux, l'Etat délimite localement l'accord. Cette expansion de l'entité dans l'ordre international apparaît alors quelque peu faussée au regard de l'approche déconcentrée de la procédure de conclusion et de l'expression réelle de l'accord dans cet environnement régional.

La capacité est bornée à l'environnement régional. La définition de l'espace de réception et d'application de l'accord est clairement circonscrite.

[1] BUZZINI (G-P), *Id.*, p. 382 ; Sur la question de la généralité de la règle de droit, l'auteur précise : *« Selon une conception très répandue, un trait distinctif important de la règle de droit consisterait dans son caractère « général », en ce sens que celle-ci s'adresserait à un nombre a priori indéterminé de sujets et s'appliquerait également à un nombre a priori indéfini de situations », Id.*, p. 383.

Le législateur a restreint volontairement et, en vertu de considérations plurielles, le domaine d'expansion à l'international des accords de coopération régionale déconcentrée. La visualisation spatiale de la capacité, en cette matière, détermine le champ d'application de l'accord de coopération.

L'étude du dispositif juridique nécessaire à la conclusion de ce type d'accord international et le degré d'appréciation de son rattachement à l'ordre juridique international amène à établir une déconnexion des accords de coopération déconcentrée avec les accords de coopération régionale interétatique. Leur épanouissement ne relève pas expressément de l'ordre juridique international tel qu'il se conçoit dans sa globalité, notamment, pour les accords internationaux. Cette déconnexion n'entraîne en aucune manière une sortie de l'ordre juridique international. Elle tend à rattacher l'accord de coopération régionale déconcentrée à un système à mi-chemin entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international. L'image est celle de l'emboîtement d'ordres juridiques dans une échelle plus large que constitue l'ordre juridique international. Dès lors, la faiblesse normative des accords ressort d'une limite prévue par le droit interne.

Ce constat met en évidence une réserve supplémentaire. L'action dite internationale de l'entité ultramarine est concentrée sur une dynamique de collaboration dans un environnement régional précis. Le domaine d'existence de la règle de droit découlant de l'application de l'accord de coopération régionale déconcentrée s'avère différent en terme de degré.

L'accord de coopération régionale déconcentrée, de portée relative dans l'ordre juridique international, ne s'en trouve pas moins soumis au respect de normes existantes résultant de procédés d'élaboration de normes, sources formelles de droit international.

B : La subordination aux normes de droit international

Le degré de normativité de ces accords est assez faible. La qualification d'accord international n'a pas produit une identité nette de l'accord de coopération régionale déconcentrée à l'accord de coopération régionale interétatique. L'atténuation de cette identité de régime repose sur une normativité relative mais néanmoins réelle. En revanche, la faiblesse normative des accords de coopération régionale déconcentrée ne s'étend pas à une possibilité

de se soustraire des normes de droit international et ainsi au respect des règles de l'ordre juridique international. La qualification d'accord international conserve en ce domaine toute sa rigueur.

Le respect de règles préétablies ne sous-entend pas une hiérarchisation des sources du droit international. Il est question d'une prise en considération par une nouvelle convention internationale d'obligations de droit international. Une compatibilité des normes de l'ordre juridique international est exigée de ces obligations de droit international. Inversement, il est apparu des instruments qualifiés de soft law. Ils remettent en cause l'autorité normative de certaines dispositions. Parallèlement, la destination des droits et des obligations d'une norme peut être de portée variable.

Sans rentrer dans les développements doctrinaux afférents, le constat d'une normativité variable des règles issues de l'élaboration des sources du droit international s'est traduit par l'existence de *« degrés de normativité internationale »*[1], d'une *« échelle de normativité »*, d'une *« normativité graduée »*, d'une *« normativité diluée »*[2], etc.

Ainsi, la convention internationale ne peut produire une norme qui serait contraire aux normes du jus cogens, c'est-à-dire aux normes dites impératives. Ce principe du respect de la norme du jus cogens soulève ainsi la présence de normes supérieures. Il confirme une gradation selon l'autorité des normes juridiques internationales. Exprimé par la Convention de Vienne, en son article 53, le jus cogens se présente de la manière suivante : *« est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général »*. L'article 53 apporte, ensuite, une définition de la *« norme impérative »* : *« une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère »*. La supériorité de la norme impérative amène alors à une résolution du conflit par sa prévalence sur une norme contraire[3].

Le professeur WEIL insiste sur l'impact de la théorie du jus cogens comme élément de rupture de l' *« unité du régime normatif »*[4]. Se fondant sur des travaux de la Commission du

[1] COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, *op. cit.*, p. 49 et s.
[2] WEIL (P.), « Vers une normativité relative en droit international ? », *R.G.D.I.P.* 1982, p. 17, 19, 30.
[3] Art. 64 de la Convention de Vienne.
[4] WEIL (P.), *Id.*, p. 20.

droit international, l'auteur fournit les marques de détermination du jus cogens consistant *« à distinguer…, dans le cadre des règles générales du droit international, la catégorie particulière des règles de jus cogens »*, *« au sommet, quelques normes dites impératives, normes d'élite en quelque sorte, bénéficiant d'une normativité renforcée : normes « du plus haut rang », méritant un « label de qualité »*[1]. L'auteur complète son raisonnement par la théorie des crimes et des délits internationaux comme élément supplémentaire de gradation du système normatif[2].

Le professeur BARBERIS présente la théorie du jus cogens comme une forme de limitations imposées aux sujets de droit international dans la conclusion des traités internationaux[3]. La théorie du jus cogens ne fait pas l'unanimité en doctrine. Certains auteurs la reçoivent avec réserve. Selon eux, elle ne constitue pas *« une notion coutumière »* et son *« contenu »* est *« insaisissable »*[4].

L'existence d'une hiérarchie des normes juridiques peut se vérifier selon une appréciation positive de la théorie du jus cogens. Elle s'observe, de plus, en fonction de normes dites soft law. Les instruments de soft law sont pourvus d'une autorité juridique inférieure à une norme du droit international, même non impérative, et donc coutumière ou conventionnelle.

La soft law se comprend comme la faculté pour les acteurs des relations internationales d'inscrire leurs engagements et leurs comportements dans des instruments sans qu'ils ne soient dotés d'une autorité juridique contraignante dans l'ordre juridique international[5]. Originellement consacrée pour l'organisation et le fonctionnement des organisations internationales, l'expansion de la soft law a gagné les *« relations normatives entre les Etats » et les « acteurs non étatiques afin d'encadrer les relations internationales »*[6].

La théorie du jus cogens et la soft law prouvent que, dans l'ordre juridique international, des normes sont pourvues d'une autorité variable, voire même, d'une autorité

---

[1] *Ibid.*
[2] *Id.*, p. 19 et s.
[3] BARBERIS (J. A), « Le concept de « traité international » et ses limites », *op. cit.*, p. 263 et s.
[4] COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public, op. cit.*, p. 51-53.
[5] *« Leur origine réside en général dans des instruments écrits, unilatéraux ou collectifs, dépourvus de force obligatoire mais non de tout effet juridique. Ils peuvent par exemple préparer l'apparition de normes obligatoires, s'incorporer dans une procédure conventionnelle voire dans un processus coutumier. Ils peuvent également contribuer à leur interprétation. »* : *Id.*, p. 53.
[6] DUPLESSIS (I.), « Le vertige et la *soft law* : réactions doctrinales en droit international », *Revue québécoise de droit international*, 2007, Hors série, p. 247.

quasi inexistante. L'objectif est de répondre aux différentes situations contractuelles ou non de la vie internationale.

L'accord de coopération régionale déconcentrée présente une fonction normative intermédiaire. En toute logique, elle ne relève pas d'une norme du jus cogens puisque l'accord ne veille qu'à inscrire des rapports de coopération. Le cas de la soft law peut être pris en considération non pas sur l'accord de coopération mais sur des actes préalables ou postérieurs. Ces derniers n'enlèvent rien à l'autorité de l'accord international servant de fondement à la collaboration régionale.

Par ailleurs, outre la constatation d'une différenciation du régime normatif d'un accord international, une autre interrogation est à soulever sur la détermination des titulaires des droits et des obligations[1] découlant des instruments de formation du droit international. Ainsi, la mention des règles établissant des obligations erga omnes est nécessaire pour rendre exhaustive la compréhension de la situation de la production normative des accords de coopération régionale déconcentrée. En effet, elle se répercute sur le cadre d'engagement de la responsabilité d'un Etat dans l'ordre juridique international.

La CIJ a alors formulé le cadre de la réflexion. Il est question d' *« obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble »*, et s'analyse de la manière suivante : *« vu l'importance des droits en cause, déclare la Cour, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s'agit sont des obligations erga omnes »*[2]. La CIJ a, ensuite, déterminé l'encadrement des droits et obligations erga omnes dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo en date du 3 février 2006[3], spécifiquement sur la compétence de la Cour à en connaître.

La situation de la validité juridique de l'accord de coopération régionale déconcentrée renforce tout de même le caractère de dépendance à l'accord de coopération régionale interétatique. En effet, l'ensemble du dispositif du droit international quant à la normativité,

[1] WEIL (P.), « Vers une normativité relative en droit international ? », *op. cit.*, p. 30.
[2] CIJ, 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, (Belgique c/Espagne), Rec.* p. 32.
[3] *« que le seul fait que des droits et obligations erga omnes seraient en cause dans un différend ne saurait donner compétence à la Cour pour connaître de ce différend. Il en va de même quant aux rapports entre les normes impératives du droit international général (jus cogens) et l'établissement de la compétence de la Cour : le fait qu'un différend porte sur le respect d'une norme possédant un tel caractère, ce qui est assurément le cas de l'interdiction du génocide, ne saurait en lui-même fonder la compétence de la Cour pour en connaître »* : CIJ, 3 février 2006, *Activités armées sur le territoire du Congo, (République démocratique du Congo c/ Rwanda)*, mentionné par DECAUX (E.), « Déclarations et conventions en droit international », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 21, p. 91.

l’opposabilité et le régime de responsabilité et de sanction est applicable aux accords de coopération régionale déconcentrée dans une certaine mesure. Si la qualification de l’accord international issue de la procédure déconcentrée relève de l’assimilation à la procédure interétatique, la puissance juridique de l’accord de coopération régionale déconcentrée est limitée dans l’ordre juridique international. Ceci s’explique en fonction de la procédure de conclusion, de l’approche en terme d’environnement régional et des domaines couverts par les relations de coopération.

L’étude de la nature juridique des accords et de leur validité conditionnée au système juridique international soulève alors une normativité relative des accords de coopération déconcentrée. Cependant, le constat d’une normativité réduite ne réduit pas la pertinence de la qualification de l’accord et de la réponse apportée à une problématique de coopération dans des espaces ultrapériphériques et souvent insulaires.

C’est réellement en tant que réponse à un contexte de coopération ultrapériphérique que doit s’appréhender cette procédure d’association d’une entité infraétatique à la conclusion d’un accord international. En effet, cet accord international est empreint d’une certaine spécificité par rapport à ses auteurs, sa localisation géographique et ses objectifs. Plusieurs interrogations apparaissent, dès lors, que l’on poursuit la confrontation de l’accord non seulement à l’ordre juridique international mais aussi à l’ordre juridique interne.

II : Les accords devant les ordres juridiques

La question de la validité juridique des accords de coopération régionale déconcentrée a révélé un degré de normativité assez faible mais réel. Cette normativité n’atteint pas le niveau d’un engagement international conclu entre deux entités étatiques. Mais, tout en étant particulière, elle n’entache pas la qualification d’accord international de l’accord de coopération régionale déconcentrée.

Le raisonnement sur la validité juridique se poursuit sur la base de ce premier constat par un examen des incertitudes juridiques relevées lors de la confrontation directe des accords devant l’ordre juridique international (A) et l’ordre juridique interne (B).

A : Devant l’ordre juridique international

L’ordre juridique international reçoit l’accord de coopération régionale. Il s’adapte ainsi tant aux évolutions du droit interne relatives à l’association d’entités ultramarines, à la conclusion des accords internationaux, qu’aux conditions de réception de ces accords. L’ordre juridique international attache peu d’intérêt à la particularité de ces accords sur le plan du droit interne. Plus encore, les règles de droit international s’appliquent à ces accords sans une remise en cause de la réalité d’une autorité normative réduite.

La question se pose de savoir si l’analyse de la validité juridique des accords de coopération régionale déconcentrée ayant permis de constater une faiblesse normative ne doit pas ensuite se concentrer sur l’espace réel de réception de l’accord. Cette normativité réduite pourrait s’expliquer par une retenue de l’insertion pleine et entière de l’accord dans l’ordre juridique international.

La question de la place des accords de coopération régionale devant l’ordre juridique international se pose. Ces accords peuvent-ils se détacher de l’ordre juridique international pour trouver une expression normative médiane? Le législateur a établi les éléments de régularité sur le plan du droit interne et des conditions d’entrée dans l’ordre juridique international. Ce dernier le réceptionne avec mesure au regard de la faiblesse normative de l’accord mais le soumet au respect de ses règles.

L’objectif est alors de s’interroger sur la possibilité pour une norme de coopération régionale de se détacher de son ordre juridique de création pour s’exprimer dans un espace autre qu’interne ou international. Le but est de soutenir l’atténuation du rattachement de l’accord de coopération régionale déconcentrée à son ordre juridique de création.

Dans ce cadre, il convient de prendre la mesure de l’ordre juridique dans son sens global, c'est-à-dire de saisir les raisons pour lesquelles des normes juridiques entraînent la constitution et fournissent la consistance d’un ordre juridique. Le degré de consolidation de l’ordre juridique est tel que le rapprochement entre les normes de coopération régionale et l’ordre juridique est difficile à produire.

L’exercice de la coopération régionale déconcentrée se traduit par une faculté pour les représentants des entités ultramarines de participer à la conclusion d’accords internationaux, selon des modalités précises, relevant du droit international public et de l’ordre juridique

international. Or, cette capacité d'association à la conclusion d'accords internationaux est restreinte sur le plan géographique à l'environnement régional. Ce point soulève une possible révision de l'espace de réception et d'application de ces accords. En effet, la dynamique régionale dans la conclusion des accords de coopération régionale est tellement caractérisée que l'exhaustivité du champ d'étude ne pourrait être remplie sans même préciser son impact sur un ordre ou un espace régional construit externe.

Par ailleurs, l'étude a permis d'établir qu'un élément constitutif de la coopération régionale déconcentrée participait à la constitution d'un espace de coopération régionale construit.

A partir de ces données, l'existence d'un espace de réception et d'application des accords de coopération régionale apparaît. Il semble libérer les normes de l'ordre juridique de création pour pouvoir exister en tant que telles et obtenir un niveau de pertinence sur le fondement de leur adaptation à la réalité du contexte de coopération.

La coopération régionale est un mode de collaboration beaucoup moins avancé que le processus de rapprochement par la voie de l'intégration régionale. La distinction repose essentiellement sur une limitation de l'engagement personnel et intrinsèque de l'Etat sur le niveau de ses compétences. La coopération régionale est une étape médiane de l'intégration régionale dont les objectifs sont, dans une certaine mesure, moins progressifs sur le plan de l'investissement et des buts à pourvoir. Une différence de degré se constate entre la coopération et l'intégration sans pour autant qu'une hiérarchisation ne puisse dénier l'intérêt de recourir à un mode de collaboration moins abouti.

L'intégration régionale, de par ses finalités, paraît le mode de collaboration le plus achevé. Prenant la forme d'une organisation internationale, ce processus tend à l'élaboration d'un ordre juridique spécifique. La coopération détient, quant à elle, une fonction non négligeable dans la conduite du comportement coopératif des Etats.

Par exemple, le professeur VIRALLY offre une place déterminante à la coopération en tant que mode d'institution du rapprochement interétatique. Il positionne l'intégration régionale au titre de solution en cas d'inadaptation de la coopération pour répondre à une

problématique de collaboration donnée[1]. Focalisant son analyse sur une visualisation des rapports de coopération internationale, cette réflexion présente l'avantage de situer l'effectivité des normes de droit issues de la coopération[2] en fonction de celles relevant de l'intégration régionale.

Pour autant, l'auteur soutient dans la suite logique de son raisonnement la différence de degré dans la distinction coopération/intégration en soulignant que *« (…) L'intégration désigne le rapprochement et la combinaison d'éléments originairement séparés jusqu'à leur fusion en une unité englobante, grâce à l'action de facteurs cohésifs »*[3], *« L'intégration - ou plutôt son point d'aboutissement : l'unité – constitue un but en soi. La coopération, non. Elle n'est qu'une finalité immédiate, ou intermédiaire »*[4]. Le professeur VIRALLY fournit le point central de la différenciation entre le mode de coopération et le mode d'intégration sur le plan de la finalité. Il insiste ainsi sur la recherche d'unité.

L'unité constitue l'élément clef de l'instauration de l'ordre juridique et de la possibilité de prétendre à ce que les normes découlant du rapprochement interétatique, englobant parfois des acteurs infraétatiques ou non étatiques, soient des normes visant à l'élaboration d'un ordre juridique spécifique.

Ce constat amène à la différence fondamentale entre la norme de coopération régionale et la norme d'intégration régionale. Seule la seconde parvient à l'institution progressive d'un ordre juridique. Dans ce dernier, la norme aura pour fonction de s'imbriquer aux autres dans la recherche plus ou moins réalisable d'unité. La norme de coopération régionale n'atteint pas ce niveau d'établissement du droit pouvant engendrer la création d'un ordre juridique.

La norme de coopération régionale ne dispose pas d'un caractère structurant assez important et fini pour donner à l'espace régional un élément de définition d'un ordre

[1] VIRALLY (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, La Communauté internationale*, A. Pedone, 1974, p. 283-284 : *« La coopération internationale désigne donc, semble t'il, toute action menée en commun par plusieurs Etats. Dans ce sens, elle déborde très largement l'idée d'organisation internationale, car il est bien évident que les Etats peuvent mener des actions communes sans recourir à la constitution d'organes internationaux, permanents ou non, et en se soumettant seulement à des règles communes ou en combinant leurs entreprises individuelles sur une base ad hoc. (…) On peut parfaitement admettre, en effet, qu'une organisation internationale n'est constituée que lorsque les Etats qui souhaitent coopérer dans un domaine déterminé constatent que les autres formes de coopération à leur disposition s'avèrent insuffisantes ou inefficaces. Il existe donc toute une série de méthodes de coopération, dont l'organisation internationale ne représente que la plus perfectionnée ».*
[2] *Id.*, p. 285.
[3] *Id.*, p. 288.
[4] *Id.*, p. 289.

juridique. L'ordre juridique ne se restreint pas à la fonction de foyer d'expression des normes de droit qui le compose. Il veille à pourvoir à sa perfectibilité en tant qu'espace beaucoup plus construit. L'espace de coopération tend simplement, en vertu des principes mêmes de la coopération, à rassembler les flux et le droit dans une logique régionale.

Le professeur TIMSIT met en exergue la difficulté de parvenir à la définition de l'ordre juridique : *« Ce que l'on appelle ordre juridique recouvre en fait deux réalités distinctes – deux types de problèmes distincts : des problèmes relatifs à l'homogénéité ou l'hétérogénéité de l'espace normatif (à qui s'adressent les normes, comment traitent-elles ceux à qui elles s'adressent ? – problèmes de l'égalité, de la proportionnalité), des problèmes relatifs à la transivité ou l'intransivité de l'ordre normatif (comment sont engendrées les normes, quelle part de liberté ou de nécessité dans leur création ? problème de la légalité) »*[1].

L'ordre juridique est difficilement définissable ou, au mieux, il s'appréhende souvent selon les approches doctrinales. Dès lors, se pose la question de savoir ce que représente un ordre juridique afin de connaître si la norme de coopération régionale est susceptible de créer un espace régional qualifiable comme tel. On observe que ce dernier s'évalue soit sous un angle global, soit sous la mesure de la norme dans l'ordre juridique.

Une définition de l'ordre juridique peut être présentée sous l'angle général du contenu et de la finalité : *« On appelle ordre juridique l'ensemble, structuré en système, de tous les éléments entrant dans la constitution d'un droit régissant l'existence et le fonctionnement d'une communauté humaine »*[2]. Cette formulation traduit l'idée d'organisation et de structuration de l'ordre juridique par le droit, dans l'objectif d'être construit pour la communauté humaine. L'analyse de l'ordre juridique révèle une logique dans l'exercice de définition de l'ordre juridique[3]. Elle procède d'une démarche concourant à une immersion dans celui-ci afin de connaître son mode de production et la raison de sa production.

Les attributs de l'ordre juridique qui permettent de le désigner en tant que tel proviennent des normes contribuant à son élaboration. C'est pourquoi, la conception de la mesure de la norme dans l'ordre juridique varie selon l'impact attribué.

---

[1] TIMSIT (G.), « L'ordre juridique comme métaphore », in *Ordre juridique ?* 1, *Droits*, n° 33/2001, p. 8.
[2] LEBEN (C.), « De quelques doctrines de l'ordre juridique », in *Ordre juridique ?* 1, Droits, n° 33/2001, p. 20.
[3] Voir en parallèle : GOYARD-FABRE (S.), *Les fondements de l'ordre juridique*, PUF, 1992, p. 378 : *« Pour parvenir à la fondation du droit, il faut « orienter la pensée vers son a priori juridique ». En d'autres termes, comprendre la normativité inhérente à un ordre juridique nécessite que l'on se place à l'intérieur de lui et que, par un processus ascendant, l'on remonte jusqu'à son ultime raison d'être ».*

Le professeur LEBEN présente les diverses conceptions doctrinales relatives à la mesure de la norme dans l'ordre juridique. La théorie normativiste de l'ordre juridique, défendue notamment par Hans KELSEN, conçoit l'ordre juridique comme un ensemble de normes[1]. KELSEN motive sa réflexion en positionnant les normes juridiques comme les sources de la construction de l'ordre juridique, organisé à l'interne sous une structure hiérarchisée et dont découle sa théorie de la hiérarchie des normes juridiques[2]. Les normes juridiques et l'ordre juridique ne font qu'un. La norme juridique est d'une dépendance absolue à l'ordre juridique.

Le professeur LEBEN soulève, ensuite, la théorie non exclusivement normativiste de l'ordre juridique[3] soutenue notamment par Santi ROMANO. Ce dernier ne perçoit pas uniquement l'ordre juridique par rapport à ses normes. Il complète son analyse présentant l'ordre juridique comme un ensemble de normes par ce que contient la norme elle-même et donc le droit qui en est produit. Santi ROMANO explicite sa position en précisant : *« Il est évident, en effet, que si l'on veut définir un ordre juridique dans son entier, il ne faut pas avoir égard seulement à ce qu'on croit être ses différentes parties, c'est-à-dire aux normes qui y sont comprises, et dire ensuite que c'est l'ensemble de ces parties. Il est au contraire indispensable d'atteindre la caractéristique, la nature, de cet ensemble, de ce tout. (…) Dès lors que l'on admet, et ce n'est pas douteux, qu'un ordre juridique, dans le sens qui vient d'être précisé, n'est pas une somme de plusieurs parties, et que celles-ci soient ou non de simples normes, mais est lui-même une unité (et remarquons-le bien, une unité concrète et réelle, non pas artificielle ou atteinte par quelques abstractions »*[4].

L'auteur fait état de l'élément clef de l'ordre juridique et de sa consistance en adjoignant à ce que constitue l'ordre juridique, à savoir un ensemble de normes, la pertinence de l'unité dans l'édification par les normes de l'ordre juridique[5]. La réflexion de Santi ROMANO s'appuie, en somme, sur la pensée du droit comme la base de la création de la

---

[1] LEBEN (C.), *Id.*, p. 21 et s.

[2] *« Une pluralité de normes constitue une unité, un système ou un ordre, quand leur validité repose en dernière analyse sur une norme unique. Cette norme fondamentale (Grundnorm) est la source commune de la validité de toutes les normes appartenant au même ordre et elle en constitue l'unité. L'appartenance d'une norme à un ordre déterminé résulte uniquement de la possibilité de faire dépendre sa validité de la norme fondamentale qui est à la base de cet ordre »* : KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, 1ère éd., trad. Henri Thévenaz, La Baconnière, 1953, p. 113, cité par AMSELEK (P.), « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, PUAM, 2007-2, p. 558 ; *«L'ordre juridique, écrit-il, n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou hiérarchie formée (pour ainsi dire) d'un certain nombre d'étages ou couches de normes juridiques »* : KELSEN (H.), *Id.*, p. 299, cité par AMSELEK (P.), *Ibid*.

[3] LEBEN (C.), « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *op.cit.*, p. 25 et s.

[4] ROMANO (S.), *L'ordre juridique*, Traduction française de la 2ème édition de l' *« Ordinamento giuridico »*, par FRANCOIS (L.), GOTHOT (P.), Collection « Philosophie du droit » (15), Dalloz, 1975, p. 7.

[5] *Id.*, p. 19, LEBEN (C.), « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *op.cit.*, p. 26-27.

norme[1]. Le contenu de la norme, et non pas seulement son imbrication avec les autres normes juridiques, détermine l'ordre juridique. Ce dernier impose, au préalable, une société organisée[2].

Sur la théorie de Santi ROMANO, M. LEBEN relève encore une certaine adaptabilité de la conception de l'auteur et particulièrement sur le droit international privé : *« Sa conception du pluralisme des ordres juridiques permet de rompre avec l'étatisme kelsénien et offre en outre aux partisans de la lex mercatoria (ou droit transnational) un cadre théorique permettant de justifier la qualification d'ordre juridique pour le droit élaboré par la société internationale des marchands. La thèse défendue par l'auteur est qu'il est impossible de définir un ordre juridique simplement comme un ensemble de normes. Avant que la norme existe, il faut un ordre social organisé (et c'est là le sens de la notion d'institution), susceptible de donner naissance aux normes »*[3].

Enfin, M. LEBEN recense la théorie postnormativiste de l'ordre juridique[4] portée, notamment, par le professeur AMSELEK, fervent opposant de la position de KELSEN sur l'ordre juridique et la hiérarchie des normes juridiques. Le professeur AMSELEK se concentre sur la qualité de l'auteur de la norme entraînant des conséquences sur leur agencement dans l'ordre juridique. L'auteur revoit la conception de l'ordre juridique en fonction du contenu de la norme ayant ainsi un impact sur la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique[5].

Plusieurs éléments ressortent de l'analyse de M. AMSELEK. Le contenu de la norme est déterminé par la qualité de son auteur. La norme est juridique non pas au regard de son rattachement à l'ordre juridique, mais en vertu de la qualité de son auteur. Ainsi, cette position réexamine la hiérarchie puisque la variabilité de la qualité des auteurs des normes juridiques emporte des conséquences sur la valeur des normes. L'ordre ou le système se

[1] ROMANO (S.), *Id.*, p. 11 : *« De sorte qu'il y aurait toujours à méditer sur la raison pour laquelle il faudrait définir le droit moins par la substance des normes qui le composent que par ce dont cette substance se revêt. On devrait à tout le moins en déduire que le droit n'est pas la norme, mais ce qui la contient et lui donne un certain aspect »*.
[2] LEBEN (C.), *Id.*, p. 26.
[3] *Ibid.*
[4] *Id.*, p. 27.
[5] AMSELEK (P.), « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », *op. cit.*, p. 560 : *« La conception même de l'ordre juridique ne saurait être retenue : ce qui donne à une norme sa nature de norme juridique, ce n'est pas sa prétendue appartenance à un ordre dont elle tirerait sa validité, mais la qualité de dirigeant public de son auteur et finalement la fonction même de direction publique des conduites – de gouvernance d'un peuple, dirait-on aujourd'hui – à laquelle elle participe ». (…) « Ce qu'on appelle « ordre » ou « système » juridique, c'est simplement l'ensemble des normes juridiques en vigueur dans un Etat, avec la connotation d'arrière-plan que les normes juridiques ainsi mises en vigueur, pour être des outils de direction des conduites satisfaisants et praticables sans problème, doivent s'accorder entre elles, former – mais au niveau de leur contenu, que Kelsen prétend précisément ne pas prendre en considération en tant que tel – un ensemble harmonieux, cohérent, « ordonné » ou « systématique »*.

construit à partir de ces normes dont les auteurs, « dirigeants publics » auront à rechercher la compatibilité et la cohérence. Par ailleurs, la qualité de l'auteur de l'acte peut jouer sur sa nature juridique avec la possibilité de ne pas le considérer comme une norme juridique[1].

Dès lors, ce n'est pas sur le rassemblement de normes juridiques que l'auteur apprécie l'ordre juridique mais sur une analyse profonde de chaque norme s'inscrivant ensuite de manière ordonnée et selon le degré de leur qualité de normes juridiques ou non dans l'ordre juridique. L'auteur insiste fortement sur l'étude exhaustive de la norme qui ne s'établit pas sur la norme elle-même ou sur l'auteur. Elle se fonde sur la complémentarité et la profondeur de la recherche ouvrant la perspective de discernement de la hiérarchie de l'ordre juridique sur le *« niveau des compétences normatrices de ces organes et de l'élucidation de la nature respective de ces compétences les unes par rapport aux autres »*[2].

L'approche globale ou concentrée sur la mesure de la norme met en évidence le niveau foncièrement construit et structuré de l'ordre juridique. En effet, les différentes positions doctrinales exposées s'appuient sur un système de droit. Les discussions portent, ensuite, sur le mode de discernement de l'élaboration de ce droit et de sa structuration ensuite variable dans chaque ordre juridique.

Les normes issues du droit de la coopération régionale ne parviennent pas au degré de considération de la norme présentée par la doctrine et pouvant s'insérer dans un ordre juridique, en tout cas, extérieur. L'organisation et la structuration d'un ordre juridique permettent d'établir que les normes de coopération produites par les différents accords n'ouvrent pas la voie, pour le moment, à la constitution d'un ordre juridique entendu en droit et par la doctrine. L'espace de réception et d'application des accords de coopération ne s'intègre, à ce niveau de la réflexion, que dans l'ordre juridique de référence portant création de la norme. Pourtant, il a été décelé un certain détachement. Ce dernier se constate encore pour la coopération régionale décentralisée.

Ainsi, les accords de coopération régionale restent juridiquement rattachés à leur ordre juridique de création. Ils ne peuvent prétendre à la constitution d'un ordre juridique autre, englobant l'ensemble des normes de coopération régionale et ce, principalement au regard de la différence fondamentale de degré entre ces normes et celles d'intégration régionale.

[1] *Id.*, p. 561.
[2] *Id.*, p. 581.

L'accord de coopération régionale déconcentrée est un accord international pour l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international. La faiblesse de son autorité normative n'entache pas sa qualification. Devant l'ordre juridique international, ces accords au processus de conclusion singulier ne se détachent pas de leur ordre juridique de référence. Ils s'inscrivent simplement dans un espace régional en phase de construction limité par rapport à l'étendue de la scène internationale.

L'interrogation sur l'espace de réception et d'application des accords subsiste pour autant. L'espace d'existence de la règle de droit produite par les accords de coopération régionale déconcentrée n'est pas suffisamment identifié par un rattachement logique à l'ordre juridique. Une certaine dose d'extériorité de la norme existe. Les flux de coopération prennent vie dans un espace localisé de l'ordre juridique international.

Si la particularité du processus de conclusion de l'accord suscite des interrogations au regard de l'ordre juridique international, il en est de même pour l'ordre juridique interne. Devant l'ordre juridique interne, l'accord de coopération régionale déconcentrée soulève encore quelques interrogations.

B : Devant l'ordre juridique interne

L'accord de coopération régionale déconcentrée est un accord international classique. Néanmoins, il est pourvu d'une certaine spécificité percevable dans les effets de l'accord de coopération sur l'ordre juridique interne et l'ordre juridique international.

Deux niveaux de réflexion permettent de couvrir l'ensemble de la problématique. D'une part, les accords de coopération régionale déconcentrée soulèvent des incertitudes juridiques sur le plan de l'impact ultérieur des dispositions de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000[1] et des lois organiques relatives à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et aux nouvelles COM[2]. Il est ainsi question de l'accroissement des compétences en matière internationale à de nouvelles entités et à des contextes locaux de coopération autres (1). D'autre part, le second point de réflexion repose

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197 ; Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183 ; Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.

sur le questionnement relatif aux conséquences du non respect des dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer et des lois organiques (2).

1 : Des compétences extensibles

Le dispositif de coopération régionale déconcentrée offre une opportunité considérable aux entités infraétatiques par le consentement de l'Etat à une association au procédé de répartition des compétences en matière de conclusion d'un engagement international. Plus encore, et cela est valable tant pour la loi d'orientation pour l'outre-mer que pour les lois organiques, il constitue un précédent juridique sur lequel le législateur peut s'appuyer dans une éventuelle perspective d'extension des compétences.

Dépassant ainsi le cadre strict de l'environnement régional dans lequel se constitue le lien de coopération singulier, le législateur a devant lui un schéma juridique de conclusion d'un accord international intégrant un acteur infraétatique. Ce dispositif juridique s'envisage alors comme un modèle de compétence en matière internationale des collectivités territoriales.

Lors des problèmes soulevés par le Règlement du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006[1] relatif au GECT, cette fonction de modèle et de support juridique dans l'accroissement des compétences des collectivités territoriales s'est fortement exposée.

Le législateur n'a pas reproduit un dispositif juridique identique à celui de la coopération régionale déconcentrée. Cependant, il s'en est inspiré. Dans la mesure où la faculté d'association d'une entité infraétatique à la conclusion d'un engagement international était ouverte, une extension dans un cadre juridique spécifique pouvait se produire. La formulation de l'article L. 1115-5 du CGCT[2] issue de la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008[3] est une traduction du dispositif d'association d'une entité infraétatique à la conclusion d'un accord international initialement attribué à quelques entités ultramarines.

[1] Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JOUE* n° L 210 du 31 juillet 2006, p. 19.

[2] Art. L. 1115-5 du CGCT : *« Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un Etat étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région. »*

[3] Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, *JO* du 17 avril 2008, p. 6379.

Ce dispositif juridique de base est singulier, dès l'origine, au regard des entités concernées et des considérations de coopération d'ordre ultrapériphérique. Le législateur s'est écarté de la condition de l'environnement dans l'attribution d'un dispositif dérogatoire. Il s'est appuyé sur ce cadre juridique pour résoudre un problème constitutionnel et d'ouverture des partenaires de coopération des collectivités territoriales et des groupements métropolitains aux Etats membres.

C'est donc en tant que modèle adaptable à des situations de coopération hors des espaces ultrapériphériques que ce dispositif de droit s'appréhende. Le droit de la coopération régionale est alors une source d'inspiration pour le législateur comme le démontre l'exemple de la structure institutionnelle. Le législateur peut donc aisément contrecarrer l'interdiction tenant à la conclusion d'une convention entre une collectivité territoriale et un Etat étranger.

Le droit de la coopération régionale déconcentrée constitue un précédent juridique pouvant satisfaire la résolution de nombreuses problématiques en matière de coopération et d'outils institutionnels. La spécificité du dispositif juridique essentiellement fondée sur la méthode de négociation des accords internationaux est un modèle juridique pouvant servir de référence pour une adaptation à d'autres situations.

Parallèlement, il est important de souligner que l'association d'une entité infraétatique à la conclusion d'un accord international se produit aussi de manière informelle avec le consentement de l'Etat. La perception du dispositif juridique de coopération régionale déconcentrée comme modèle atténue fortement l'impact de la compréhension du mode de coopération sous l'angle de l'environnement. La pratique s'est déjà détachée de cette considération pour intégrer des collectivités territoriales de manière informelle dans la procédure de conclusion de certains engagements internationaux. Il en est, d'ailleurs, de même sur le plan européen.

Ces deux paramètres de réflexion sur la coopération régionale déconcentrée reposant sur la présentation du dispositif comme un modèle juridique adaptable et l'application déjà effective de la pratique attestent des points de perfectibilité du droit en ce domaine. Si une certaine « banalisation » du dispositif juridique se constate pour répondre à des problématiques de rapprochement, ce même dispositif peut alors constituer le fondement juridique d'une évolution du droit de la coopération des outre-mers. Le schéma s'applique donc, tant pour les collectivités territoriales métropolitaines qui peuvent être intégrées dans la

procédure de conclusion d'un engagement, que pour les collectivités territoriales d'outre-mer susceptible de faire valoir, en conséquence, un accroissement des compétences en matière internationale.

L'éventuelle extension des règles de droit en matière d'association au processus de conclusion d'un engagement international à des situations dépassant le cadre ultrapériphérique et ses collectivités soulève ainsi une certaine inflexion de l'Etat dans ce domaine. Devant l'ordre juridique interne, le droit de la coopération régionale déconcentrée représente donc une formule juridique évolutive.

La confrontation du dispositif juridique à l'ordre interne suscite encore quelques questions reposant directement sur la spécificité de ces accords. Se pose, en effet, la question des conséquences du non-respect des dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1] et des lois organiques[2].

2 : Le non respect des dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer et des lois organiques

Une première interrogation apparaît au niveau de l'extension des compétences en matière internationale et le traitement du non respect du droit en ce domaine devant l'ordre juridique interne.

Avec une lecture large, le cas de la Nouvelle-Calédonie ouvre la perspective d'un accroissement important des prérogatives en matière de conclusion d'un accord international de coopération. Le législateur pourrait, en effet, permettre la conclusion d'un accord international en son nom propre comme cela est possible pour les Etats fédérés. L'accroissement des compétences offrirait aux collectivités territoriales d'outre-mer les plus autonomes un cadre juridique de coopération dans l'ordre juridique international beaucoup plus abouti.

Cette évolution constituerait encore une réponse aux problèmes pouvant apparaître en cas de non respect du dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée. Par

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* du 21 mars 1999, p. 4197 ; Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183 ; Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.

exemple, une évolution des compétences en matière internationale engendrerait une application des règles de droit international sans réserve. Elle réduirait même les conséquences de la faiblesse normative de l'accord. L'entité infraétatique serait responsable en cas de non exécution. La résolution du problème s'intègrerait dans le cadre juridique des traités internationaux.

Or, en l'état du droit, cette réflexion n'est pas résolue particulièrement lorsqu'elle se pose devant l'ordre juridique interne. Les règles posées dans cette matière internationale n'ont pas de juge. En effet, les actes pris sur leur fondement sont des actes de gouvernement ne pouvant faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. L'acte de gouvernement ne peut être apprécié ni par le juge judiciaire, ni par le juge administratif. Ces actes s'intègrent dans l'activité gouvernementale.

Ils se présentent classiquement sous deux catégories. La première est relative à l'organisation de l'activité interne de l'Etat et particulièrement aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels. L'autre intéresse l'activité internationale de l'Etat.

Les actes de gouvernement dans l'ordre interne[1] se divisent selon le professeur CHAPUS par une reconnaissance des actes selon qu'ils se réalisent dans les rapports entre le Gouvernement et le Parlement ou dans les rapports d'ordre constitutionnel entre le Président de la République et le Gouvernement.

A ces actes de gouvernement dans l'ordre interne, constitués par la mise en œuvre de prérogatives particulières au profit du Président de la République et propres au bouleversement des procédures traditionnelles constitutionnelles, s'ajoute la catégorie des actes de gouvernement dans l'ordre international[2].

Le professeur CHAPUS distingue, dans le cadre de cette dernière catégorie, l'activité internationale du Gouvernement lors de la négociation ou l'exécution des accords internationaux[3] et l'activité des *« autorités françaises dans la conduite des relations diplomatiques et extérieures »*[4]. L'activité internationale est une prérogative étatique qui ne

[1] CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, Tome 1, 15ème édition, 2001, p. 950-953 ; MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 9ème édition, 2005, p. 633-634 ; RICCI (J-C), *Droit administratif général*, Hachette, 2005, p. 47-48.
[2] CHAPUS (R.), *Id.*, p. 953-959 ; MORAND-DEVILLER (J.), *Id.*, p. 634-635 ; RICCI (J-C), *Id.*, p. 48-49.
[3] CHAPUS (R.), *Id.*, p. 953.
[4] *Id.*, p. 954.

peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de droit commun. Elle s'appuie sur des rapports étroits entre l'Etat français et les Etats étrangers ou des organisations internationales.

L'examen de ce type de rapports entre l'Etat, les Etats ou les organisations internationales ne peut relever d'une juridiction interne puisqu'ils sont non détachables des relations internationales. La pratique contentieuse a démontré une réduction de l'immunité juridictionnelle des actes intéressants les relations internationales lorsque le juge administratif constate que l'acte est détachable. Il n'existe, dans cette hypothèse, pas de lien direct de l'acte avec la poursuite de la politique étrangère de la France. L'acte détachable des relations internationales est alors susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel interne puisqu'il est imprégné de considérations propres à l'organisation interne de l'activité internationale[1].

La délivrance de pouvoirs de négociation et de signature est un acte non détachable des relations internationales. Elle est directement liée à la politique étrangère de la France.

L'accord de coopération régionale déconcentrée est un accord international reconnu comme tel par le droit international. Le problème de la validité juridique de ces accords n'entache pas la qualification. Le juge interne ne peut, en conséquence, être compétent pour apprécier un quelconque non respect des règles de droit.

La question du juge compétent, en ce domaine, est donc laissée en suspens. L'accord de coopération régionale déconcentrée est ainsi envisagé comme un accord international classique. D'ailleurs, il n'existe pas de bases sur lesquelles le juge pourrait décider de revoir cette qualification.

Des incertitudes juridiques sont présentes dans le traitement du non respect des dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer et des lois organiques. Elles justifient semble t'il l'encadrement sévère des autorités de la République dans les différentes procédures de conclusion d'un accord international de coopération ouvertes aux outre-mers et l'option d'une approche déconcentrée pour l'association de l'entité infraétatique. En matière de coopération décentralisée, l'Etat est moins présent. Ce recul s'explique par une intégration

[1] CE Sect. 17 décembre 1982, *Société Radio Monte-Carlo*, *Lebon* p. 418 ; CE Ass. 28 mai 1937, *Decerf*, *Lebon* p. 534 ; CE Ass. 15 octobre 1993, *Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord*, *Lebon* p. 267.

des conventions de coopération décentralisée dans l'ordre juridique interne et un contrôle de légalité expressément prévu.

De nombreuses questions se soulèvent lorsque les accords de coopération régionale déconcentrée font l'objet d'une confrontation directe à l'ordre juridique international et à l'ordre juridique interne. Ces accords sont des accords internationaux. Pour autant, la spécificité de leur processus de négociation renverse parfois les certitudes juridiques concernant les problèmes pouvant être rencontrés par des engagements internationaux.

La question de la validité juridique de ces accords amène parfois à de nombreuses réflexions précisément sur le degré de normativité, l'espace concret d'expression de la compétence en matière internationale ou le traitement du non respect des textes. Les incertitudes juridiques sont tout de même plus substantielles pour les conventions de coopération décentralisée.

SECTION 2 : Le régime juridique des conventions de coopération régionale décentralisée

L'étude du droit applicable aux accords de coopération décentralisée est complexe. Les difficultés entourant la définition de ce droit reposent fondamentalement sur les règles internes de la coopération décentralisée. Ces dernières s'inscrivent concrètement dans une dimension extraterritoriale qui aurait au préalable exigé, en principe, une certaine adaptation. L'analyse du régime juridique révèle une branche de ce mode de coopération la moins aboutie, notamment, par le défaut de règles clairement établies et dont les quelques certitudes reviennent à la doctrine.

La définition du régime juridique laisse interrogatif. Il renvoie aux règles fixées par le droit interne dans le cadre du régime juridique des contrats administratifs ou de droit privé, hormis les cas traités par le droit de la coopération du Conseil de l'Europe et des conventions bilatérales.

Aucune appréciation sur la confrontation des compétences entre deux entités infraétatiques issues de deux ordres juridiques internes distincts n'est relevée de manière

effective. En conséquence, le schéma sur le règlement des différends pouvant naître de la convention se complique. Le droit est, en l'espèce, peu existant ou tout au mieux, il est traité de manière globale. Dès lors, devant l'insuffisance de la définition d'un régime juridique, le droit s'est tourné vers un traitement au cas par cas dans chaque convention (I). Toutefois, cette démarche présente des lacunes tirées de l'intention de l'Etat de rattacher des conventions pourtant très spéciales au droit interne (II).

I : La définition du régime juridique dans les conventions

Le droit applicable aux accords de coopération régionale décentralisée et, de manière générale à la coopération décentralisée, est toujours en phase de maturation si l'on s'en tient à la réalité même du rapport de coopération entretenu entre les entités infraétatiques. Partiellement établi dans des cadres spécifiques, la généralité du droit a, néanmoins, laissé place à une zone d'ombre portée sur le régime juridique.

Pour pallier cette difficulté, la réflexion s'est développée sur l'outil même de la relation : la convention. Dès lors, le raisonnement le plus adapté à la situation juridique a conduit les acteurs de la coopération décentralisée à suivre les indications tenant à une définition du régime juridique dans la convention (A). Cette orientation entraîne une individualisation du régime juridique dans chaque convention (B).

A : Une inscription du régime juridique dans la convention

L'étude sur la variabilité du droit de la coopération décentralisée a mis en exergue une certaine généralité du droit commun au profit des collectivités territoriales métropolitaines, des DROM et des communes de Polynésie française et de Mayotte. Un droit parcellaire applicable aux autres outre-mers est organisé par des lois organiques.

Une observation fondamentale est ainsi apparue. Elle repose sur l'établissement d'un droit de la coopération entre entités infraétatiques plus abouti dans le cadre du Conseil de l'Europe et des conventions bilatérales conclues en conséquence. En dehors de ce dispositif, le droit de la coopération décentralisée plus général détermine une capacité et une compétence d'attribution. Cependant, aucune mention législative n'est faite sur le régime juridique de la

convention de coopération décentralisée. Des incertitudes juridiques subsistent donc toujours en ce domaine. La généralité du traitement de la question du droit de la coopération décentralisée explique l'absence de définition d'un droit applicable aux conventions.

L'utilisation de la loi en tant que moyen d'encadrement de l'action étrangère des entités infraétatiques françaises fournit une justification au défaut de détermination du régime juridique. En effet, le législateur s'est concentré sur l'octroi d'une capacité et sur les points de perfectibilité de la compétence en matière de coopération décentralisée. De plus, il rencontre des lacunes sur l'identification d'un droit. En toute logique, ce droit devrait émaner de l'ordre interne et comporter des éléments de structuration propre à l'effectivité de l'expansion des flux au niveau international.

Par ailleurs, la problématique ne recouvre pas uniquement les relations entre les personnes publiques contractantes. Elle intéresse de même, lors de la mise en application de l'accord de coopération, les relations verticales entre la collectivité et les administrés puis les relations entre la collectivité et l'Etat[1].

M. LEVRAT expose la problématique. Elle repose sur un paramètre central dans la détermination du droit et propre à la relation entre la collectivité publique et l'usager puis, secondairement, sur l'application effective de la convention vers le cocontractant, les individus et l'Etat[2]. La détermination du régime juridique doit couvrir l'ensemble de ces considérations. L'objectif est de remplir les attentes en matière de construction d'un régime au sein duquel le statut interne de la collectivité infraétatique restera un déterminant.

Une fois la dimension de l'efficacité d'un régime juridique comblant les interrogations sur les actions de coopération décentralisée affichée, il convient d'apprécier ce que le dispositif interne a prévu.

L'article 131-1 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992[3] a donné aux collectivités territoriales et leurs groupements une capacité à conclure des conventions avec des autorités locales étrangères et leurs groupements conformément au cadre de leurs compétences. Cet article arrête les premières questions relatives au rattachement de la convention à l'ordre

[1] LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Thèse, PUF, 1994, p. 162-169.
[2] *Ibid.*
[3] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JO* du 8 février 1992, p. 2083.

juridique interne et au droit interne. Cependant, si sur le plan de l'acte conventionnel de formation, le droit interne applicable est le droit public national, l'article 131-1 n'explicite pas le ressort des droits et des obligations de la convention. Même si l'acte conventionnel de formation se rattache à l'ordre juridique interne, rien n'exclut l'hypothèse que le droit interne choisi pour la mise en œuvre soit celui de la collectivité étrangère. Des problèmes apparaissent alors sur les modalités de répartition délibérée du droit applicable aux conventions par les collectivités territoriales, de leur opposabilité aux administrés, de la juridiction compétente en cas de différends relatifs à leur interprétation, à leur exécution, et du positionnement de l'Etat devant de telles situations.

Par un avis en date du 25 octobre 1994[1], la section de l'intérieur du Conseil d'Etat donne une réponse à la problématique générale de l'indétermination du régime juridique. Elle précise qu'il se définit *« cas par cas, par les conventions elles-mêmes »* et ajoute *« Ces conventions, qui ne constituent pas des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution, ne sauraient déroger aux règles de légalité interne. Il appartient au délégué du Gouvernement, compétent en vertu du 3e alinéa de l'article 72 de la Constitution, de veiller, en utilisant les pouvoirs que lui confèrent les lois du 5 juillet 1972 et du 2 mars 1982 susvisées, au respect de ces règles, et notamment de celles qui organisent le contrôle sur les collectivités territoriales, tant dans les conventions elles-mêmes que dans les mesures prises pour leur application »*[2].

Ainsi, à la question de la détermination du régime juridique des conventions de l'article 131-1, le Conseil d'Etat répond par une définition, au cas par cas, dans les conventions. L'acte conventionnel de formation doit intégrer les dispositions de son assise juridique. Les collectivités territoriales fixent elles-mêmes le droit applicable à leur convention et la compétence juridictionnelle en cas de litige.

Des interrogations se lèvent alors s'agissant des fondements sur lesquels peuvent s'appuyer les entités infraétatiques pour élaborer le cadre du régime juridique de leurs conventions. En ce sens, chaque convention s'avère unique. Rien ne prédispose le législateur à établir un régime juridique général.

[1] Etudes et Documents du Conseil d'Etat, Rapport public 1994, n° 46, La Documentation française, 1995, p. 379-381.
[2] *Id.*, p. 380.

Ensuite, concernant les recours ouverts aux préfets contre les contrats régis par le droit du partenaire étranger, le Conseil d'Etat soutient implicitement que la soumission de la convention à un droit étranger n'exclut pas le contrôle de légalité du représentant de l'Etat. Il peut apprécier la légalité tant de l'acte conventionnel de formation que de l'acte conventionnel d'exécution et, spécifiquement, les actes administratifs pris en application et pour la mise en œuvre de la convention.

La section de l'intérieur insiste sur le respect des règles de légalité interne par les collectivités territoriales. Elle présente cette soumission comme le tenant de la légalité de tout régime juridique individualisé en matière de coopération décentralisée. En somme, le respect de la légalité interne représente le champ d'investigation de la collectivité dans la détermination du régime juridique.

La circulaire du 26 mai 1994[1] se prononce sur le régime contentieux des conventions de coopération décentralisée. Elle précise qu'il peut être prévu par un accord interétatique ou un traité. Selon la circulaire, il apparaît que le lieu de naissance du litige est le facteur déterminant de la compétence juridictionnelle. Elle indique que les litiges nés sur le territoire national relève du juge administratif. Il en est ainsi implicitement que la convention relève du droit français ou du droit étranger. C'est la raison pour laquelle, la circulaire prévoit, ensuite, que si le litige est né sur le territoire étranger et que la convention ressort du droit étranger, la collectivité territoriale ou le groupement doit nécessairement rechercher les voies contentieuses accessibles.

La circulaire du 20 avril 2001[2] revoit, quelque peu, les indications de la circulaire du 26 mai 1994. Outre la reformulation de l'hypothèse de l'intégration de la résolution de ce problème dans un accord intergouvernemental, elle énonce qu'à défaut d'identification, *« le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître »*. Si l'on admet que, dans la majorité des cas, le litige naît sur le lieu d'exécution principal de la convention, il peut survenir également sur le territoire de la collectivité partenaire. Cette précision rend d'autant plus floue la détermination du régime juridique. La circulaire annonce sans doute cette éventualité en précisant que les collectivités

[1] Circulaire du 26 mai 1994 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises avec des collectivités territoriales étrangères, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et Ministère des Affaires étrangères.
[2] Circulaire commune Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

territoriales sont tenues de s'informer du dispositif juridictionnel applicable sur le territoire des partenaires de coopération.

La circulaire du 26 mai 1994 fait du lieu de naissance du litige le siège de la compétence juridictionnelle alors que la circulaire du 20 avril 2001 fait du lieu d'exécution de la convention, celui de la compétence juridictionnelle. Ces deux points ne répondent aucunement aux questions concrètes quant à la détermination du régime juridique qui passe préalablement par la définition des modes de désignation du droit applicable. Les deux circulaires sont source d'intérêt assez minime, même si elles constituent une ébauche de détermination du régime juridique.

Enfin, la circulaire du 20 avril 2001 complète le dispositif par une approche du règlement amiable des conflits davantage adaptable au mode particulier d'exercice de la coopération décentralisée. Une condition sine qua non est toutefois posée. Le règlement amiable ne peut exclure la possibilité de l'accès à un recours à l'arbitrage normalement prohibée en matière de conflits avec une personne publique[1]. Cette alternative admise par la circulaire du 20 avril 2001 était écartée formellement par la circulaire du 26 mai 1994[2]. Un rapport du Conseil d'Etat s'était pourtant prononcé sur l'intérêt d'un tel recours[3].

M. LUBAC relève ainsi l'inexactitude des termes de cette modalité de règlement amiable des conflits en exposant *« Soit les termes sont entendus dans une conception large auquel cas ils autorisent l'insertion d'une clause compromissoire prévoyant un recours à l'arbitrage, soit ils sont entendus de manière stricte, en se limitant simplement au recours à la transaction homologuée déjà admis en contentieux administratif »*[4]. L'absence de précision sur l'option à une technique laisse supposer que les deux sont recevables en fonction d'une appréciation, au cas par cas, de la situation du conflit.

---

[1] Art. 2060 du code civil : *« On ne peut compromettre sur les questions d'état et de capacité des personnes, sur celles relatives au divorce et à la séparation de corps ou sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public »*, Art. L. 311-6 du code de justice administrative, Cf. AUDIT (M.), « Les conventions de coopération décentralisée », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, Actes du colloque de Lille du 7 décembre 2006, IRDP-GERAP, L'Harmattan, 2007, p. 199.

[2] *« les conventions d'arbitrage, c'est-à-dire des procédures non juridictionnelles de règlement des litiges, sont également proscrites »*.

[3] Rapport du Conseil d'Etat, 1993, *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, EDCE, La Documentation française, 1993, p. 93 : Cf. AUDIT (M.), *Id.*, p. 199-200. L'auteur mentionne, par ailleurs, l'admission de ce recours en matière de contrat de partenariat et un *« projet de loi en cours visant à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage (…)*, Cons. Const., déc. n° 2007-552 DC du 1er mars 2007, *Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs*, *JO* du 7 mars 2007, p. 4365 ; Rapport public 1993, Conseil d'Etat, Etudes et Documents, n° 45, La Documentation française, 1994, p. 101-102.

[4] LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse, Université des sciences sociales (Toulouse), 2005, p. 256.

Le Guide de la coopération décentralisée propose, lors de l'élaboration de la convention, de porter une attention particulière *« aux clauses de juridiction et d'arbitrage en cas de conflit, en raison des conceptions juridiques parfois très éloignées des nôtres qui prévalent dans certains pays et peuvent conduire à des conséquences dommageables pour les personnes et les biens »*[1].

Le recours à l'arbitrage est donc expressément retenu à l'encontre des relations conflictuelles en matière de coopération décentralisée. Il recommande l'intégration d'une clause compromissoire dans la convention prévoyant la création d'un tribunal arbitral et la loi applicable.

A ce niveau de l'examen de la définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée, le bilan suivant peut être avancé. La convention doit, dans la prévention de règlement des conflits pouvant découler de sa mise en application, mentionner le droit applicable à ces mesures d'application et déterminer la compétence juridictionnelle en cas de contentieux. Si les personnes publiques prévoient en commun accord le droit applicable aux mesures d'application, elles ne peuvent alors omettre les différences de nature juridique que ces mesures peuvent revêtir. Elles doivent, dès lors, envisager une distinction des droits applicables au cours de la mise en œuvre de la convention. Ces dispositions conventionnelles entraînent une individualisation du régime juridique.

B : Une individualisation du régime juridique de la convention

Le régime juridique doit être précisé dans chaque convention. Il peut relever tant du droit interne français que du droit étranger. Les recours admis pour les conventions de coopération relèvent du contentieux privé ou administratif du droit français et sur la technique de règlement amiable ouvert aux personnes publiques et aux administrés. Rien sur le plan législatif, réglementaire ou non n'indique les fondements de l'identification du droit applicable, compte tenu de la variabilité de la nature juridique d'une mesure d'application.

Le Conseil d'Etat, dans son rapport de 2006, ne donne pas plus de renseignement sur ce point. Il s'appuie sur la décision *Union des Assurances de Paris* (UAP) du Tribunal des

[1] Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La documentation Française, 2ème édition, 2006, p. 83.

conflits se rapportant à la compétence juridictionnelle d'un contrat conclu entre deux personnes publiques et la présomption d'administrativité de principe[1]. L'étude du Conseil d'Etat présente cette décision comme *« une grille de lecture utile »*[2]. En effet, le caractère administratif du contrat est renversé si son objet révèle l'exercice de rapports d'ordre privé entraînant la qualification de contrat de droit privé et la compétence du juge judiciaire. La qualification de contrat de droit privé est d'autant plus probante que le Conseil d'Etat a précisé, préalablement à la présentation de la pertinence de la jurisprudence UAP, que *« les conventions ne contiennent pas toujours des clauses exorbitantes du droit commun et leur objet ne leur confère que rarement un caractère administratif »*[3].

Le régime juridique issu de l'article 131-1 ayant évolué vers la formulation de l'article L. 1115-1 du CGCT reste assez flou quant à la détermination du droit applicable et de la juridiction compétente. Un impératif de définition du régime juridique s'impose dans chaque convention. Les seules solutions apportées pour y parvenir ressortent des divers points de la circulaire du 20 avril 2001 et de la jurisprudence en matière de contrat administratif.

Au niveau de la coopération transfrontalière et interterritoriale, la Convention de Madrid du 21 mai 1980[4], le Protocole additionnel du 9 novembre 1995[5] et le Protocole n° 2 relatif à la coopération interterritoriale du 5 mai 1998[6] sont un peu plus explicites[7]. Le Protocole additionnel de 1995 établit, tout de même, les contours du régime juridique des organismes de coopération transfrontaliers. La coopération transfrontalière encadrée par un accord intergouvernemental présente encore l'avantage de disposer d'un régime juridique un peu plus structuré[8].

---

[1] TC 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris, Rec.* p. 537, *A.J.D.A.* 1983, p. 356, concl. LABETOULLE (D.) : Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 2006, p. 17 ; TC 7 octobre 1991, *CROUS de l'académie de Nancy-Metz, Rec*. p. 472 ; CE 11 mai 1990, *Bureau d'aide sociale de Blénod-lès-Pont-À-Mousson, Lebon* p. 123.

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

[4] Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Madrid, 21 mai 1980, publication du Conseil de l'Europe, n° 106, janvier 1983.

[5] Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Strasbourg, 9 novembre 1995.

[6] Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, Strasbourg, 5 mai 1998.

[7] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Thèse, LGDJ, 2002, p. 166-179 et précisément p. 171-172, p. 176-179.

[8] AUDIT (M.), *Id.*, p. 187-196 ; GAUTIER (P.), « La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats différents », in LEJEUNE (Y.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etat distincts, les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, 2005, p. 65 et s.

Ainsi, le régime juridique de la coopération décentralisée repose sur un dispositif incomplet. Il peut engendrer des difficultés suite à l'individualisation de la convention qu'il entraîne et l'absence de clarté dans la compétence juridictionnelle. Néanmoins, ce caractère insuffisant peut accréditer la thèse de la liberté contractuelle des collectivités territoriales en matière de coopération décentralisée par la marge de manœuvre qu'il procure. Il évite les aspects fermés et figés d'un régime juridique encadré par la loi et sans doute peu adapté à la diversité des relations de coopération.

Dès lors, il résulte de cet ensemble de considérations que le défaut de détermination du régime juridique permet de laisser à la charge des autorités locales la désignation du droit applicable et du juge compétent pour les mesures d'application des conventions.

L'individualisation du régime se fonde sur la nature même de ces relations. Elles sont placées sous le signe de la concertation, de la réciprocité et de l'égalité ce qui n'empêche pour autant pas l'émergence de conflits. Ces derniers sont généralement résolus par la voie de négociation comme l'atteste la formule suivante : *« tout différend né de l'application ou de l'interprétation de la présente convention sera réglé par voie de négociation »*.

La négociation est la voie la plus appropriée. Elle est conforme à l'esprit de la coopération de tout niveau exercée par les entités infraétatiques. A titre d'exemple, un contrat des services techniques conclu entre le conseil régional de la Martinique et la Compagnie Internationale de la Coopération Economique et Technique du Hunan (Chine) mentionne, en son article 10, *« les litiges portant sur l'interprétation, l'application et l'exécution du présent contrat qui n'auront pu être réglés par voie de négociation directe entre les parties A et B, seront soumis à l'arbitrage d'une personne compétente désignée d'un commun accord entre ces parties. Cet arbitrage se déroulera dans le pays de la partie accusée et ces frais seront supportés par la partie perdante »*[1].

Le règlement amiable des conflits, qu'il soit formalisé par la voie d'un recours de règlement des conflits prévu par le droit ou géré de manière informelle par les parties, reste l'issue privilégiée des collectivités publiques. La saisine d'un juge intervient en dernier recours.

[1] LUCHAIRE (Y.), DOLEZ (B.), VANTROYS (A.), *Les relations extérieures des Régions françaises, Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, Collection études et recherches, La Documentation française, 1992, p. 269.

En matière de coopération régionale décentralisée, peu de conventions mentionnent de façon détaillée le droit et le mode de règlement des différends. Ces éléments sont précisés par les actes d'application. L'identification du droit et du juge compétent est plus simple. A défaut de contentieux sur cette matière, les recherches doctrinales fournissent les éléments d'identification complémentaire.

Sur le plan de la pratique, des clauses peuvent prévoir le régime juridique des conventions particulièrement sur les mesures d'application qui suivront. La convention-cadre entre la province du Kwazulu-Natal (Afrique du Sud) et la région Réunion, signée en juillet 2003[1], constitue un modèle exploitable de perception du régime juridique des mesures d'application d'un accord de coopération. Déterminant le cadre global des rapports entre la province et la région, la convention annonce pour sa mise en œuvre la conclusion d'accords spécifiques visant à traiter la réalisation effective des projets discutés en commun.

Plusieurs mentions comportent des indications intéressant la définition directe ou indirecte du régime juridique d'un accord spécifique. D'abord, une assemblée générale est instituée[2] dont la charge est de notamment *« définir les obligations des Parties, et »*[3], *« sous réserve des dispositions de l'article 2, définir les conditions contractuelles, financières, administratives et opérationnelles correspondant à un projet envisagé au titre de l'article 1-2-3 »*[4]. Ce dernier article atteste bien de la formulation attendue dans l'accord spécifique de l'ensemble des données nécessaires à l'identification du droit et du juge pour une mesure d'application qui y est insérée.

L'article 2 est entièrement consacré aux *« principes concernant des accords spécifiques »*. Il dispose alors *« tout accord envisagé au titre de l'article 1-2-2 établira clairement les droits, responsabilités, devoirs et fonctions de chaque partie, y compris les termes et conditions financières spécifiques ainsi que les sanctions en cas de non-exécution »*[5]. L'article 3 établit les *« dispositions générales »* et expose *« tout litige né de la présente convention cadre et non spécifiquement prévu par celle-ci sera traité conformément aux principes de la loi et de la coopération internationale entre les Etats »*[6]. Une clause

[1] Région Réunion, Mission en Afrique du Sud (10-17 juillet 2003), 22 juillet 2003.
[2] Art. 1-2-5.
[3] Art. 1-2-5-3.
[4] Art. 1-2-5-4.
[5] Art. 2-2.
[6] Art. 3-2.

précise encore qu'en cas de conflit entre les textes français et les textes anglais, les derniers font foi quant à l'interprétation de la convention-cadre[1].

La convention-cadre présente l'intérêt d'illustrer en amont les éléments d'élaboration et de construction juridique des accords spécifiques conclus pour sa mise en application. Elle fournit pleinement les paramètres juridiques permettant d'asseoir un régime juridique clair et opérationnel.

Des accords de coopération régionale décentralisée insèrent encore des clauses générales. Ils instaurent une base minimale quant à la désignation du régime juridique des mesures d'application. Un accord conclu entre l'Eastern Metropolitan Substructure et le département de la Réunion[2] prévoit, en son article 3, une clause impérative. Elle est formulée en ce sens : *« La mise en œuvre des actions spécifiques s'effectuera dans le cadre de conventions spécifiques. Celles-ci définiront les obligations des différents partenaires, ainsi que les modalités financières, administratives et opérationnelles des opérations. »*[3]. La précision des obligations de chaque partie et des procédures de mise en œuvre des opérations permet de cerner leur nature et de les rattacher à un droit dont découlera une compétence juridictionnelle.

Un Protocole de coopération et de développement conclu entre Green Cross International et la région Réunion[4] atteste que les partenaires peuvent encore être attentifs à ce que l'acte conventionnel de formation définisse le cadre juridique précis des mesures de mise en application[5].

L'examen du dispositif juridique interne relatif à la détermination du régime juridique d'une convention de coopération décentralisée met en exergue une insuffisance incontestable. Elle amène à soutenir une absence concrète de dispositif au regard du caractère global et donc peut adapté des indications. L'examen de la faiblesse de la loi dans la définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée et, par la même, des conventions de coopération régionale décentralisée se vérifie par les données très générales de la matière. Ce

[1] Art. 3-5.
[2] Accord de coopération entre la communauté urbaine de l'E.M.L.C. (Eastern Metropolitan Local Council) et le département de la Réunion, 5 novembre 1997, *Le conseil général de la Réunion et la coopération régionale*.
[3] Une formule identique est reproduite dans l'accord de coopération conclu entre la commune urbaine d'Antananarivo (Madagascar) et le département de la Réunion, 17 octobre 1997, *Id*.
[4] Protocole de coopération et de développement entre Green Cross International (GCI), Organisation internationale non gouvernementale et la Région Réunion, 31 août 2002.
[5] *« Le présent protocole d'accord fera l'objet d'une convention d'application entre les parties, qui déterminera les conditions et les moyens de sa mise en œuvre »*.

constat n'est pas valable lorsqu'il est prescrit dans un accord intergouvernemental, comme il peut en être le cas pour certains types de rapports de coopération transfrontalière.

L'acte conventionnel d'exécution est fréquemment dépourvu de régime juridique. La difficulté principale repose sur l'inobservation générale des particularités entourant l'exécution des conventions de coopération et aux droits multiples comme le droit public ou le droit privé interne, le droit international privé voire même selon les voies doctrinales, le droit transnational ou le droit administratif international.

Le régime juridique doit donc, selon les quelques éléments de droit disponibles s'inscrire dans chaque convention. L'individualisation du régime juridique de la convention semble la solution susceptible de répondre au mieux au problème de l'absence de définition. Toutefois, la généralité du droit de la coopération décentralisée est préjudiciable à la sécurité juridique des conventions et des relations entre les partenaires. Elle offre sans doute l'unique avantage de couvrir une pluralité de situations de coopération.

Le rattachement de la convention de coopération décentralisée à l'ordre juridique interne et au droit interne est la cause déterminante de la difficulté pour le législateur de construire le régime juridique de ces conventions. Les situations de droit engendrées rendent complexe une résolution du problème uniquement sous l'angle du droit interne.

II : Le rattachement au droit interne

L'expression extraterritoriale de la collectivité territoriale en matière de coopération décentralisée la conduit à utiliser une compétence d'attribution interne pour collaborer avec une autorité locale étrangère qui usera de même de ses compétences internes. Dans certaines hypothèses, le rapprochement entre collectivités est organisé. Il est prévu des règles de droit encadrant la conclusion de la convention puis des règles de droit ensuite applicables à la convention. Cependant, dans de nombreux cas et, généralement dans des situations délicates entre entités éloignées, l'identification du droit applicable aux conventions fait défaut. Le régime juridique est flou parce qu'il est quasiment inexistant.

La cause profonde de cette zone d'ombre, quant au régime juridique, résulte du rattachement de la convention au droit interne. La question du détachement de la convention

de son ordre juridique (A) se pose alors concrètement, même si elle ne touche pas l'ensemble des conventions (B).

A : Le détachement de la convention de son ordre juridique

La faiblesse législative relative à la définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée ne résulte pas uniquement de la généralité des règles de droit régissant une partie de la matière. Ces dernières répondent à la diversité des relations et des partenaires potentiels de coopération. Mais, elles présentent l'inconvénient certain de ne pas établir un cadre juridique intelligible et sûr.

En fait, la généralité du droit de la coopération décentralisée est une conséquence de la position de l'Etat sur l'action extérieure des collectivités territoriales. Ce dernier a entendu rattaché la convention à l'ordre juridique interne et lui soumettre le droit interne. Or, cette prise de position a eu pour suite logique de compliquer la détermination d'un régime juridique à ces conventions.

Ainsi, la problématique générale en matière de coopération décentralisée et, subséquemment, de coopération régionale décentralisée, repose sur le rattachement direct de la convention à l'ordre juridique interne. En effet, de nombreuses situations conduisent à une remise en cause importante et à une interrogation sur un possible détachement de la convention de son ordre. La soumission de la convention au droit interne n'est pas toujours évidente.

Deux observations doivent être soulevées au préalable afin de prendre la mesure de la problématique. La première relève, une nouvelle fois, logiquement de la distinction à opérer entre l'acte créateur de la convention de coopération décentralisée et l'acte créateur de normes. La seconde relève non pas du droit nécessaire à la conclusion de la convention mais du droit découlant de l'application de la convention. Il est alors question du droit applicable à la convention et la définition de son régime juridique. Le niveau d'insuffisance de ce dernier n'est plus à démontrer faute de définition concrète du droit applicable à la convention et de méthodes concluantes pour y parvenir.

Ces deux observations amènent à une remarque. Le dispositif interne ne comble pas l'ensemble du droit en matière de coopération décentralisée. La coopération transfrontalière répond correctement à ce rattachement à l'ordre juridique interne. Elle tend au rapprochement entre entités infraétatiques proches sur les plans géographique, administratif, politique, etc. Des règles d'encadrement précises sur les divers points de droit relatifs à la conclusion d'une convention ont été établies. Les dispositions du droit de la coopération dans le cadre du Conseil de l'Europe et des conventions bilatérales définissent ainsi davantage le régime juridique. Le rattachement à l'ordre juridique interne des conventions conclues dans ce cadre ne soulève pas d'interrogations.

Dans le cadre du droit commun et parcellaire de la coopération décentralisée, le rattachement des conventions est faussé compte tenu de la dissociation entre le dispositif de droit nécessaire à la conclusion et le droit réellement applicable à la convention. Si, en théorie, la distinction entre l'acte conventionnel de formation et l'acte conventionnel d'exécution se réalise justement pour attester de la différenciation des règles de droit pouvant s'établir, une certaine logique entoure, néanmoins, l'articulation des deux actes. Sur le fond, ils ne forment qu'un seul.

Or, l'étude du régime juridique de la coopération décentralisée s'est appuyée sur l'existence d'un cadre juridique de conclusion des conventions en voie de construction et d'évolution. La définition même du droit applicable s'est faite par défaut, en fonction des indications sommaires du droit interne. En aucune manière, le procédé d'identification du droit applicable n'a été adapté au contexte de coopération. La carence dans la détermination du régime juridique est comblée par le recours à un mode de définition selon des critères tirés des relations internes entre personnes publiques, personnes publiques et personnes privées ou entre personnes privées.

Le droit interne peut, par le biais de règles spécifiques, adapter le mode de conclusion et de détermination du droit à la relation externe. Le problème vient d'une uniformisation des règles de droit dans un souci pour l'Etat de maîtrise de l'action extérieure des collectivités territoriales. Ceci complique l'ensemble du droit par l'intention de retenir cette matière dans l'ordre juridique interne.

L'adaptation du droit à la réalité du phénomène de coopération décentralisée suppose la prise en considération d'une éventuelle sortie des accords de leur domaine de droit. Elle

peut se réaliser en intégrant les règles de constitution de l'acte conventionnel de formation dans le cadre du titre VI de la Constitution. Un droit autre qu'interne et, a fortiori international, pourrait s'appliquer à ces conventions.

Cependant, le législateur a procédé à une démarche contradictoire. Il a freiné la progression de la coopération décentralisée. Cette démarche est exposée par le professeur GOESEL-LE BIHAN en ces termes : *« Avec le développement et la banalisation des relations au-delà des frontières, un tel système se révèle de plus en plus inadapté. L'on assiste donc à l'apparition d'une fonction exécutive externe mais qui s'exerce en partie hors du droit international. La répartition des compétences externes s'aligne sur la répartition des compétences internes et les conventions de coopération décentralisée sont situées au même niveau et soumis aux même contrôles que les actes adoptés par leurs auteurs sur le plan interne »*[1].

Cette sortie de l'acte conventionnel d'exécution du droit interne pour une expression réelle dans un ordre autre aurait commandé une redéfinition du titre VI de la Constitution dès la reconnaissance du droit de conclure. Elle aurait limité ainsi le seul recours au droit interne dans la détermination du droit applicable. La perspective d'une action véritablement internationale aurait été ouverte. Il serait revenu ensuite au législateur d'en fixer les limites.

L'esprit international de ces accords plane toujours sur le droit de la coopération décentralisée tel qu'il se présentait même dès ses prémices[2]. Les incertitudes quant à la définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée émanent directement d'une réflexion insuffisante sur le lieu d'existence de ces règles d'application. La spécificité de l'exercice d'un rapport de coopération, même avec une compétence d'attribution correcte, n'est pas assimilable à l'exercice d'une compétence d'ordre interne commune.

Les incertitudes juridiques se manifestent encore par la quasi-impossibilité pour le droit interne de répondre à certaines interrogations simplement parce que la construction du droit n'a pas été effectuée correctement. La coopération régionale déconcentrée fait l'objet d'un dispositif juridique bien encadré. Il permet l'expansion des entités ultramarines vers les

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures », *A.F.D.I.* 1997, p. 80.
[2] BURDEAU (G.), « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », in *Mélanges offerts à Paul REUTER, Le droit international : unité et diversité*, A. Pedone, 1981, p. 103-126.

entités étatiques de leur environnement régional. La coopération régionale décentralisée doit, de la sorte, être approfondie en terme de définition de capacité et de compétence, voire encore par l'instauration d'un régime juridique unique répondant à la cause véritable des outre-mers quant à leurs actions de coopération et d'aide au développement.

Ainsi, la prédétermination du droit interne, quant à l'espace de réception et d'application de la convention de coopération régionale décentralisée, renvoie exclusivement à une approche interne du cadre de la relation et des opérations de coopération. Cette prédétermination du droit fragilise l'ensemble du dispositif juridique intéressant la coopération décentralisée et particulièrement l'établissement d'un régime juridique. L'explication relève alors du rattachement de la convention, même en ce qui concerne les mesures d'application, à l'ordre juridique interne probablement par sûreté.

En somme, la perspective d'une définition du droit applicable à la coopération décentralisée peut s'appuyer sur une inscription du régime juridique dans la convention. Mais, elle doit intégrer l'éventualité d'une sortie de la convention de son ordre juridique selon un détachement causé par une extranéité importante des compétences. A charge, ensuite, pour les partenaires de définir au niveau infraétatique ou étatique les conditions de la prise en compte du détachement de la convention de coopération de son ordre juridique.

Dans son ensemble, la prédétermination du droit relatif à la coopération régionale déconcentrée et décentralisée conduit au constat de l'insuffisance de l'observation de la règle de droit dans son domaine d'épanouissement véritable. Si l'accord de coopération régionale déconcentrée relève du droit international, son niveau d'expression est limité sur le plan géographique et opérationnel. Si l'accord de coopération régionale décentralisée relève du droit interne, son expression extraterritoriale rend peu adéquate la définition du droit applicable par le rattachement à l'ordre juridique interne.

Le détachement de la convention de l'ordre juridique interne est une problématique partielle mais bien réelle.

B : Une problématique partielle mais réelle

L'analyse du droit applicable aux accords de coopération régionale s'appuie concrètement sur un partage des accords selon les auteurs et le droit nécessaire à la conclusion entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne.

Le rattachement de la convention de coopération décentralisée à l'ordre juridique interne a conduit à une définition du régime juridique, au cas par cas, dans l'hypothèse où un dispositif juridique singulier entoure la conclusion. Cependant, c'est presque dans les situations les plus délicates que le droit interne est réellement le plus en retrait. L'extranéité des compétences mises en oeuvre dans le cadre de la relation de coopération décentralisée peut être à son maximum sans pour autant que la relation ne soit encadrée par un droit prévoyant toutes difficultés d'ordre juridique.

En ce qui concerne la collectivité territoriale métropolitaine, un pan de droit ne soulève pas d'incertitudes juridiques. Le droit de la coopération du Conseil de l'Europe et les conventions bilatérales établissent un cadre juridique répondant aux problèmes pouvant être rencontrés en dehors de la conclusion de la convention. En revanche, pour les conventions de coopération décentralisée entre les entités locales d'environnements éloignés, le problème se pose réellement. Lorsque la convention intéresse un rapport, par exemple de type Nord/Sud, ou encore entités locales dont l'une d'elles ne relèvent pas d'un Etat du Conseil de l'Europe, le rattachement à l'ordre juridique interne est difficilement admissible.

L'ancrage de la convention dans l'ordre juridique interne et l'application du droit interne engendrent de nombreuses interrogations. Le rattachement de la convention à l'ordre juridique interne est plus difficile à percevoir. Le retrait du législateur dans la définition d'un régime juridique à ce type de convention s'explique par la complexité de parvenir à l'établissement d'un cadre juridique cohérent. La frontière avec le droit international est si proche que le droit interne perd un peu de sa logique. L'extranéité du rapport de coopération est importante. Elle rend presque incohérente l'application du droit interne à la convention.

Cette problématique se renouvelle pour les DROM et les COM. En ce qui concerne les DROM, une application du droit commun identique à celui des collectivités territoriales de l'hexagone est déjà source de questionnement. La définition du régime juridique est alors encore plus incertaine. Aucune clarification logique n'est opérée.

Même si les COM disposent d'un droit parcellaire en matière de coopération décentralisée permettant une certaine différenciation du droit par rapport au droit commun, le régime juridique applicable n'est pas pour autant différencié ou même existant. Cette absence de définition du régime juridique pour des conventions conclues par des collectivités territoriales très particulières et dans des espaces ultrapériphériques est encore plus problématique.

Le droit encadre la conclusion de la convention ainsi que l'inscription de quelques données dans la convention en vue du contrôle de légalité, mais rien ne détermine postérieurement le droit applicable entre les parties. La question se pose alors de savoir si le droit interne peut couvrir ce type de relations entre des autorités locales françaises et étrangères éloignées.

La loi d'orientation pour l'outre-mer[1] et l'extension de son dispositif aux COM par la loi n° 2007-223[2] fournit une réponse. Le droit international répond à la problématique de l'extranéité importante de la relation de coopération envisagée par les partenaires de coopération.

Dans le cadre d'accords de collectivités métropolitaines ou d'outre-mer avec des autorités locales étrangères, il n'existe pas concrètement de réponse à la problématique du régime juridique de ces conventions. Le rattachement au droit interne ne traduit pas, en tout état de cause, la réalité du lien de coopération. La présence de deux autorités locales conduit au rattachement interne de la convention de facto. Cet effet automatique se rapporte directement à la politique de réserve de l'Etat français quant à l'expansion au niveau international de ses collectivités territoriales. Le rattachement rassure sur la légalité première de la convention. Cependant, il ne couvre pas les effets postérieurs de la conclusion. Un flou juridique est, par conséquent, constaté.

L'arrangement administratif s'intègre encore dans cette problématique partielle mais réelle du rattachement d'un accord à l'ordre juridique. Les procédures ouvertes aux outre-mers[3] permettent de les rattacher à l'ordre juridique international. Le procédé de conclusion

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.
[2] Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.
[3] Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JO* du 2 mars 2004, p. 4183 ; Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JO* du 22 février 2007, p. 3121.

intégrant une dose de déconcentration s'analyse en parallèle du dispositif juridique de la coopération régionale déconcentrée. L'arrangement administratif est, dans cette hypothèse, un accord international relevant du droit international.

Le régime juridique des arrangements administratifs de la pratique internationale est des plus incertain. Le rattachement au droit international n'est pas évident. La circulaire du 30 mai 1997[1] les présente comme *« une catégorie inconnue du droit international »*. Constituant de l'infra droit international, voire même ne créant pas du droit pour certains Etats, l'arrangement administratif dans le cadre de sa procédure originelle trouve difficilement une place dans l'ordre international. L'arrangement administratif se positionne à un niveau supra droit interne mais infra droit international. Il constitue réellement un accord particulier dont la problématique de son rattachement à l'ordre juridique international est encore pertinente. L'ancrage de l'accord est une nouvelle fois source de questionnement.

Au niveau des arrangements administratifs des outre-mers concernés par un dispositif juridique en cette matière, le rattachement à l'ordre juridique international conduit à des limites identiques aux accords de coopération régionale déconcentrée. Issus d'une procédure spécifique les classant tout de même dans le domaine d'un accord international classique, la question de l'ordre juridique de rattachement se pose dans les mêmes termes. La précision de la localisation géographique des parties à l'accord à l'environnement régional de la collectivité territoriale d'outre-mer accroît le champ des interrogations.

De cet ensemble d'éléments, il ressort qu'au niveau de la coopération décentralisée et même par extension, des arrangements administratifs, la sortie du cadre de l'ordre juridique de rattachement se pose concrètement. Le détachement des conventions du droit interne est une problématique partielle, c'est-à-dire touchant quelques conventions mais bien réelle. Elle s'analyse en fonction d'une extranéité de la relation de coopération tellement importante qu'elle a été traitée par le droit de manière générale. Plus encore, ce rattachement forcé au droit interne a quasiment rendu impossible la définition d'un régime juridique qui puisse couvrir l'ensemble des relations (environnement proche ou éloigné).

[1] Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, *JO* du 31 mai 1997, p. 8415.

En somme, la question du rattachement se pose pour toutes les conventions de coopération décentralisée. Seules les spécificités prévues par quelques circulaires ou dans le cadre du dispositif du Conseil de l'Europe réduisent la marge de difficultés.

L'absence de définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée et, en conséquence, des conventions de coopération régionale décentralisée est une question récurrente en ce domaine. La définition du régime juridique dans la convention est une solution. Toutefois, elle trouve ses limites rapidement, notamment par exemple, lorsqu'il est nécessaire de définir un juge compétent pour la résolution d'un conflit.

Le droit du Conseil de l'Europe et le traitement du problème par des conventions bilatérales est une réponse correcte pour ce type de relation entre entités proches géographiquement et institutionnellement. La loi d'orientation pour l'outre-mer[1] constitue encore une réponse intéressante par un rattachement des accords de coopération régionale déconcentrée à l'ordre juridique international et au droit international. Elle réduit la problématique de l'extériorité du lien de coopération par rapport au droit interne. Ainsi, la question du rattachement de la convention à l'ordre interne est la source même de toutes les incertitudes juridiques en cette matière.

La coopération régionale déconcentrée, assurant une expression internationale de l'entité ultramarine même encadrée, fournit une base solide de manipulation du droit international public à des fins de contexte régional. La question de la validité juridique des accords internationaux de coopération soulève quelques interrogations spécifiquement sur les conditions de confrontation des accords à l'ordre juridique interne et international. L'évolution en la matière est, toutefois, à souligner sur le plan de la recherche d'adaptation du droit à la réalité du rapport de coopération ultrapériphérique.

En matière de coopération régionale décentralisée, la lacune principale engendrant des incertitudes juridiques se constate sur l'apport pauvre du droit dans la détermination du régime juridique. Cette insuffisance devient très problématique en raison même de l'évolution croissante du degré de participation de la collectivité française et de son niveau d'intervention. Elle fragilise le cadre des rapports de coopération par la crainte d'une certaine insécurité juridique lors de l'exécution de la convention et de ses mesures d'application. Le recours à la doctrine s'avère alors indispensable pour approfondir la problématique centrale

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

de l’identification du droit applicable et la définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée.

CHAPITRE 2 : Les réflexions doctrinales

L'identification du droit applicable aux conventions de coopération régionale déconcentrée ne soulève pas de difficultés particulières. Le rattachement au droit international et à l'ordre juridique international est justifié sur les plans interne et international. En revanche, l'identification du droit applicable aux conventions de coopération décentralisée pose davantage de problème. Le rattachement au droit interne et à l'ordre juridique interne par le législateur s'est révélé efficace afin de cloisonner l'action extérieure des collectivités territoriales. Cependant, il a compliqué fortement le schéma d'identification du droit au point de rendre incertain le régime juridique des conventions de coopération décentralisée.

Devant ces difficultés, la recherche d'une réponse par le droit suppose une analyse de la doctrine. La résolution du problème n'est pas évidente devant la pluralité des rapports de coopération des entités locales françaises. Ils sont diversifiés en fonction de la nature et de la localisation géographique de l'entité partenaire puis par le degré variable d'ambition des échanges.

Ainsi, le cadre de la réflexion sur la définition du régime juridique des conventions commence par la recherche des points d'ancrage du droit sur lesquels la doctrine peut se positionner (Section 1). L'examen se poursuit avec une présentation des positions doctrinales sur la définition du droit des conventions de coopération décentralisée (Section 2).

SECTION 1 : La recherche de définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée

La nature singulière du rapport de coopération explique la quasi-impossibilité pour le droit interne français de fixer un régime juridique aux conventions de coopération décentralisée et, subséquemment, aux conventions de coopération régionale décentralisée.

L'action extérieure des collectivités territoriales les amène à produire des contrats de type particulier. Ces contrats intègrent les éléments d'une collaboration avec une autorité locale étrangère relevant d'un ordre juridique interne autre. Ils doivent, néanmoins, répondre aux conditions de légalité interne des contrats administratif ou de droit privé.

Devant l'insuffisance du dispositif interne en la matière, l'apport de la doctrine apparaît indispensable. Deux angles de recherche complémentaires sont mis en avant. Le premier concerne l'approche conventionnelle de la relation de coopération. Des indices certains sur la définition du régime selon le domaine d'exécution se constatent au niveau des domaines de capacité et de compétence en matière de liberté contractuelle (I). Le second conduit à une reconnaissance du juge compétent en cas de litiges. Il s'analyse en fonction du choix des parties sur le juge compétent suite à une concertation sur le droit applicable. Il peut encore révéler une aide externe pour y parvenir (II).

I : Les voies d'identification du domaine d'exécution des conventions

La détermination du régime juridique d'un acte conventionnel repose sur deux points. Ils sont dégagés selon une analyse de l'approche doctrinale en cette matière. Ils offrent ensuite la possibilité d'éclaircir les déclinaisons dans la désignation d'un droit applicable. Ainsi, la doctrine, s'appuyant sur l'acte conventionnel en tant que support, présente deux axes de réflexion sur lesquels peuvent s'arrêter les interrogations concernant le régime juridique. Le rattachement de la convention de coopération décentralisée à l'ordre juridique interne conditionne l'application de certains droits et le rejet d'autres, sur le fondement du champ d'intervention de la collectivité territoriale (A). L'acte conventionnel, issu du procédé contractuel, constitue une seconde voie de recherche d'identification de la règle de droit applicable à la mesure d'application (B).

A : Le champ d'intervention de l'entité infraétatique française et étrangère

Le rattachement de l'acte conventionnel de formation par le législateur à l'ordre juridique interne conduit à rechercher le régime juridique de l'acte conventionnel d'exécution conformément à cet ordre juridique. Cependant, les règles de droit et de contrôle applicables peuvent être divergentes.

Si par principe, on distingue l'acte conventionnel de formation de l'acte conventionnel d'exécution, c'est uniquement dans la perspective de différencier la création de la norme à l'origine d'autres. L'objectif est d'identifier un acte global, c'est-à-dire un acte créateur de normes. Si des deux perceptions de l'acte, il ressort que les règles de droit applicables à la

création de l'acte puis celles suscitées par cette création ne sont pas dans toutes hypothèses similaires, il n'en demeure pas moins qu'une liaison évidente existe. Les conditions de formation de l'acte ont un impact sur les mesures d'application. Ainsi, l'acte conventionnel de formation porte en lui-même les tenants du régime juridique des mesures d'application.

Le raisonnement de M. LEVRAT ouvre une voie à l'identification du régime juridique de la convention. Appréciant les contours de l'acte conventionnel de formation, il énonce *« ce n'est que dans les limites qu'autorise le droit qui fonde la validité que les parties seront libres de choisir un droit applicable au fond »*[1]. Ce droit fondant la validité, selon l'auteur, est le *« droit qui confère la personnalité juridique, et plus précisément au droit qui détermine la capacité juridique »*[2]. C'est de par cette capacité que les collectivités territoriales peuvent choisir le droit applicable[3].

La capacité de la collectivité territoriale à conclure une convention est une première reconnaissance par la loi de sa faculté d'extraire ses compétences de l'espace territorial et de la voir soumise, dans certains cas, à un droit étranger. L'interdépendance entre la capacité et les compétences de l'entité infraétatique résulte du contrôle de légalité de la convention. La capacité est légale dans la mesure où la compétence exercée, désormais compétence d'attribution en matière d'action de coopération ou d'aide au développement, s'avère prioritairement conforme au domaine des pouvoirs consentis par le législateur.

Le champ d'intervention de l'entité en matière de coopération s'apprécie au niveau de la capacité et de la compétence. En somme, il est déterminé par le droit interne, lui-même émanation de l'ordre juridique interne. Ce constat corrobore les réflexions de M. LEVRAT sur le rattachement à un ordre juridique : *« il est nécessaire de connaître l'ordre (ou les ordres) juridique (s) duquel (desquels) l'accord tire sa validité, ce qui implique l'examen de l'ordre juridique duquel chacune des parties à un accord tire son existence. Ce dernier déterminera dans quelle mesure ses sujets, dans notre cas les CPIEs, peuvent engager certaines relations particulières dont une partie serait régie par un autre ordre juridique »*[4].

[1] LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Thèse, PUF, 1994, p. 178.
[2] *Id.*, p. 181.
[3] *Id.*, p. 211.
[4] *Id.*, p. 170.

L'approche est encore pertinente au regard de la dimension bilatérale de la relation. Cette dernière complique la désignation d'un droit et d'un juge relevant de l'ordre juridique interne d'une partie et auquel a consentie la seconde partie.

Ainsi, le droit interne relatif à la capacité et à la compétence de l'entité infraétatique est le tenant de la détermination du niveau d'intervention. Le rapprochement à l'ordre juridique interne et au droit interne prédétermine l'étendue du pouvoir d'action de la collectivité territoriale. Donc, la détermination du droit applicable et de la compétence juridictionnelle au sein d'une convention découle du pouvoir d'action de la collectivité territoriale reconnu par l'ensemble des normes de l'ordre juridique interne.

L'étroite correspondance entre le champ d'intervention interne et externe de l'entité infraétatique française est confirmée, quelque peu, par le Protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière[1]. Ce dernier relie la valeur juridique des mesures d'application des accords de coopération à la valeur juridique des actes pris dans un contexte d'administration interne normal.

Le Protocole additionnel précise, en son article 2, que *« Les décisions convenues dans le cadre d'un accord de coopération transfrontalière sont mises en œuvre par les collectivités ou autorités territoriales dans leur ordre juridique national en conformité avec leur droit national. Les décisions ainsi mises en œuvre sont considérées comme ayant la valeur juridique et les effets qui se rattachent aux actes de ces collectivités ou autorités dans leur ordre juridique national »*.

La première phrase signifie que la décision de mise en œuvre d'un accord de coopération s'insère dans l'ordre juridique national de chaque partie conformément à son droit national. L'acte doit être conforme aux conditions de légalité prévues par l'ordre juridique interne de chaque partie. L'on peut, dès lors, soutenir que l'acte peut revêtir une nature différente selon les conditions imposées par l'ordre juridique de référence. La seconde phrase atteste, quant à elle, d'une analogie de la nature et du régime de l'acte issu du rapport de coopération aux actes de la collectivité publique pris en en vertu de ses pouvoirs et domaines d'action interne.

[1] Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, Strasbourg, 9 novembre 1995.

La dernière précision du Protocole additionnel peut surprendre dans la mesure où elle soulève des interrogations sur la nature et le régime originel de l'acte de coopération. Mme SCHNEIDER avance la mise en place d'une *« procédure de « réception-transposition »*[1] fournissant ainsi à l'acte une valeur juridique interne. L'auteur confirme, une nouvelle fois, l'hypothèse selon laquelle l'analogie de valeur juridique dans l'ordre juridique de chaque partie peut amener à ce qu'un même acte présente une valeur juridique différente d'un ordre à un autre suite à sa mesure de *« transposition »*[2].

Dès lors, le premier point est relatif à la capacité et à la compétence des entités infraétatiques. Il détermine le champ d'intervention interne et externe. Il conditionne le droit applicable et les procédures contentieuses afférentes. Le second point complétant le premier, intéresse la coopération transfrontalière. Il atteste de la place centrale du droit de l'ordre juridique interne de référence dans la détermination du régime juridique des décisions convenues. Ces deux points justifient pleinement que le droit national de chaque Etat dont relèvent les actions des collectivités publiques contient le cadre principal d'identification du domaine d'exécution de la convention de coopération.

Les normes juridiques internes applicables à l'action des collectivités territoriales constituent, selon ces divers repères, le dispositif général de référence. Des interrogations sur la nature conventionnelle de ces relations intéressant spécifiquement le domaine d'action de la collectivité se posent ensuite.

B : Le procédé contractuel

L'évolution du droit de la coopération décentralisée a fait apparaître, sur le plan de l'acte conventionnel de formation intégrant la capacité et la compétence, que la convention devenait *« la pierre angulaire »* de la mise en forme de la relation de coopération.

---

[1] SCHNEIDER (C.), « La souveraineté de l'Etat au carrefour du droit international et du droit administratif, Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques », in *Mélanges en l'honneur de Gustave PEISER, Droit public*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, p. 439 : *« La mise en œuvre dans l'ordre juridique national en conformité avec les règles du droit interne constitue-t-elle une illustration particulière des mesures de réception, auxquelles nous a habitués le droit international classique, ou une adaptation des mesures de transposition inspirées du droit communautaire? »*.

[2] *« Cependant, dans la mesure où c'est bien l'acte de transformation qui compte et non la décision initiale prise en commun dans le cadre de l'accord de coopération, on ne saurait ici manquer de souligner une certaine régression par rapport aux formules antérieures beaucoup plus audacieuses en faveur de la polymorphie de l'acte juridique. Cette théorie faisait qu'un seul acte bénéficiait ab initio et sans mesure de transformation non seulement de l'effet juridique mais aussi d'une valeur juridique qui pourrait être différente d'un ordre juridique interne à l'autre. Avec la nouvelle version, ce sont seulement les actes juridiques de transformation adoptés par les autorités publiques participantes qui pourront se voir attribuer une valeur juridique différente et faire l'objet d'un éventuel recours. », Ibid.*

En effet, elle constitue un outil identifiable et clair. Il intègre l'ensemble des éléments nécessaires à son contrôle à savoir, les parties en présence et l'objet de la relation de coopération. Logiquement, la convention doit comporter les données de son régime juridique. Cette condition est indispensable pour définir le droit applicable et le juge compétent en cas de litiges entre les partenaires. Cependant, la pratique de la coopération par la voie conventionnelle tend à ne pas répondre à cette sollicitation. Les entités infraétatiques françaises et étrangères ne prescrivent que très rarement le régime juridique des mesures d'application.

Plusieurs raisons peuvent être soulevées. La convention est fréquemment un contrat global définissant les orientations générales de la relation de coopération. Il est soumis désormais à l'obligation de l'article L. 1115 du CGCT qui impose d'inscrire *« l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers »*. Les conventions de coopération précises sont rares. Régulièrement, elles reportent les mesures d'application à la conclusion de nouveaux accords spécifiques ou d'actes pris par la collectivité française ou l'autorité locale étrangère pour l'exécution d'une mesure. Dans ce cas, il importe peu qu'une désignation du droit applicable soit effectuée compte tenu d'une adaptation contingente du droit à la mesure d'application de la convention et l'impossibilité parfois de le déterminer de manière anticipée.

En toute logique, la convention de droit public et les actes administratifs sont appréciés par le juge administratif. La convention de droit privé et les actes établissant des relations d'ordre privé relèvent du juge judiciaire. Au niveau de cette dernière convention, le recours administratif d'un administré est envisageable sur la délibération ayant consentie à sa conclusion.

Dès lors, pour la collectivité française et lorsque la convention relève du droit français, les difficultés sont peu apparentes. Il peut en être autrement si, au final, la mesure d'application est du ressort du droit étranger. C'est la raison pour laquelle, la circulaire de 2001[1] recommande une recherche par la collectivité territoriale française des procédures contentieuses qui lui sont ouvertes dans le pays de l'autorité locale étrangère partenaire de coopération. De plus, un contrôle du juge administratif français peut s'opérer sur le fondement d'une loi étrangère. L'insertion d'une clause compromissoire à la convention

[1] Circulaire commune des Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

intégrant les modalités de constitution de l'arbitrage prouve qu'il répond pour le mieux à la variabilité de la relation de coopération. Il évite le recours à un juge.

La relation de coopération est singulière. Elle se rapporte à l'établissement de liens vers la réalisation d'objectifs et d'opérations communs entre deux entités infraétatiques. Outrepassant même le niveau de rapprochement de l'intercommunalité, la relation est fondée sur l'action concertée. Rappelons à ce titre que la convention de coopération est regardée comme un contrat. Elle désigne, au sens premier du terme, un accord de volonté dont la singularité du lien de coopération reposera sur une résolution du conflit par la voie informelle, même si le risque contentieux ne se néglige évidemment en rien.

Ainsi, le procédé contractuel est une voie d'identification du domaine d'exécution de la convention. Il laisse, en matière de coopération décentralisée, le libre choix aux entités infraétatiques de définir ou non le régime juridique. Sur ce point, d'ailleurs, une remarque de M. LEVRAT atteste du caractère délibéré de la non inscription du régime juridique des conventions lorsqu'il expose *« Pour notre part, nous serions plutôt enclins à penser que c'est parce qu'elles sont trop conscientes des nombreuses implications juridiques que pourrait avoir leur conduite – en particulier en ce qui concerne le droit interne et la répartition des compétences – que les CPIEs s'abstiennent de qualifier juridiquement leurs actions »*[1].

Ce détachement volontaire de la collectivité à inscrire le régime juridique de la convention, spécifiquement de ses mesures d'application, s'explique au regard des difficultés inhérentes à l'articulation ou à la désignation des règles de droit public et privé ou des règles de droit étranger. Il s'explique encore par la possibilité d'une résolution du conflit souvent par la voie non contentieuse. De plus, l'incertitude du régime concrètement applicable peut constituer également une raison du retrait.

Les difficultés d'identification du régime juridique applicable aux mesures d'application résultent d'une impossibilité de le déterminer. Cette position peut être appréciée, en comprenant en parallèle le raisonnement du professeur KARPENSCHIF sur les supports normatifs des relations entre collectivités territoriales. L'auteur expose la cause des incertitudes quant à l'identification de la valeur juridique de ces supports normatifs et l'explication générale : *« Mais, les incertitudes juridiques qui entourent ces outils conventionnels laissent en réalité place à une forme « d'existentialisme juridique » au travers*

[1] LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière…, op. cit.*, p. 57.

duquel il faut en permanence répondre aux questions suivantes : quelle est la nature de l'acte conventionnel passé ? Quelle est sa force juridique ? Quelles sont les sanctions en cas de défaillance des parties ? Si le rôle du juge est devenu ici déterminant, c'est qu'il n'y a sans doute pas de réponse globale à ces interrogations »[1].

Cette analyse renvoie à une réflexion axiale relative à la détermination du régime juridique d'un acte conventionnel. Elle atteste de la pluralité des hypothèses d'application de droits qu'il peut recouvrir et les différentes facettes d'expression des rapports de droits dans la mise en œuvre effective de l'action de coopération. C'est donc lors de la constatation d'un réel problème juridique ou d'un risque juridique que les entités se rapprochent. Elles examinent la nature juridique de l'acte.

Le procédé contractuel de concrétisation de la relation de coopération décentralisée contient les éléments motivant l'inscription comme la non inscription d'un régime juridique. Ils sont établis sur le fondement de la liberté de faire ouvert par cette voie conventionnelle compte tenu de la complexité et des incertitudes dans certaines hypothèses quasi paralysantes. Ce constat justifie, d'ailleurs, le recours à l'arbitrage. Il permet la désignation du régime juridique d'un acte lors d'un litige inhérent à sa mise en œuvre.

Le champ d'intervention de l'entité infraétatique française et étrangère ainsi que le recours à la procédure contractuelle représentent les deux voies possibles dans la démarche de définition du régime juridique d'une mesure d'application de l'action de coopération. Elles permettent de relever les moyens d'identification d'un régime juridique que sont les domaines de capacité et de compétence de la collectivité territoriale et l'outil pratique de l'action de coopération.

Cette première analyse de la doctrine sur la problématique du défaut de détermination par la loi du régime juridique de la coopération décentralisée fournit alors les bases de réflexion.

[1] KARPENSCHIF (M.), « Les supports normatifs », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, Actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'Institut d'Etudes administratives de la Faculté de droit de l'Université Jean Moulin, Lyon 3, L'Harmattan, 2005, p. 101.

II : Une visibilité interne ou externe du règlement des litiges

L'analyse de la doctrine permet donc d'identifier deux voies possibles pour apprécier le caractère fonctionnel d'un régime juridique. En effet, c'est sur la base de la convention, produit de la mise en œuvre des domaines de capacité et de compétence de la collectivité territoriale, que peut se déduire les différentes hypothèses de régime juridique. Ces deux voies d'identification constituent le socle de la réflexion effectuée par la doctrine sur les cas de figure pouvant se présenter lors de l'établissement d'un régime juridique.

L'étude présente un intérêt sur la conséquence qu'elle entraîne. Elle se constate après la détermination de la loi applicable et donc au niveau de la reconnaissance d'un système de règlement des conflits. La définition du droit applicable à la convention est le vecteur d'identification de la juridiction compétente empruntant une logique connue en droit et traduite par le principe selon lequel la compétence suit le fond[1].

Dès lors, les réflexions doctrinales sur la détermination du régime juridique reposent sur l'identification concrète de la juridiction compétente lorsque survient un litige relatif à l'interprétation ou à l'exécution de la convention de coopération. La désignation du droit applicable est le moyen le plus sûr de connaître le juge compétent.

L'inscription du droit applicable par les collectivités territoriales lors de la conclusion de la convention n'est pas une obligation. Par ailleurs, l'identification du droit applicable ne s'avère pas indispensable à l'exécution de la convention. La légalité de l'acte conventionnel s'appuie sur les fondements de légalité de chaque ordre juridique interne. La convention de coopération décentralisée est particulière puisqu'elle se forme sur une juxtaposition de deux ordres juridiques internes. Elle n'entrave pour autant pas le caractère individualisable des règles de légalité.

L'extranéité de l'action fonde l'importance de la détermination du droit et du juge compétent pour une approche simplifiée du règlement des litiges non prévu expressément par le droit interne français. Le défaut de désignation rend plus complexe une recherche postérieure du droit et du juge compétent.

[1] EISENMANN (C.), « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », in *Mélanges offerts à MAURY (J.)*, Dalloz et Sirey, Tome II, 1960, p. 379 et s.

Le procédé contractuel de mise en œuvre de la relation de coopération souffre, en ce sens, de lacunes au regard de la marge de liberté pouvant être préjudiciable à une collectivité territoriale, alors que la solution se trouve dans le champ d'intervention fourni par le droit interne de cette dernière.

Dans la plupart des cas, l'étude des conventions de coopération décentralisée démontre que le régime juridique n'est pas précisé. L'examen de la doctrine fait ressortir que compte tenu de la singularité de la relation de coopération, la réflexion centrale sur l'identification du juge compétent en cas de litige s'appuie sur deux visions, soit une vision interne recherchée dans l'ordre juridique de l'un des partenaires (A), soit une vision externe consacrée par l'efficacité du recours à l'arbitrage (B).

A : Une approche selon le droit interne français ou étranger

Si le droit interne français n'organise pas expressément le régime juridique des conventions de coopération décentralisée, il n'est pas pour autant dénué de bases juridiques pouvant répondre à cette lacune.

Sous un angle plus global, le raisonnement peut se concentrer sur le droit des contrats marqué par la dichotomie entre le droit public et le droit privé. Il faut alors partir du postulat présenté par l'avis du Conseil d'Etat du 25 octobre 1994[1] selon lequel, le régime juridique applicable à la convention de coopération décentralisée se définit, cas par cas, par la convention elle-même et de la position affichée par la circulaire du 20 avril 2001[2] disposant qu' *« en l'absence de telles dispositions, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître »*. Le constat de l'effectivité de la partition droit public/droit privé est alors apparent, même s'il ne s'exprime pas explicitement.

Ces deux points de départ sont insuffisants en tant que tels. Ils imposent une réflexion complémentaire du ressort du droit de la mesure d'application de la convention de coopération. Le rattachement au droit français du régime juridique de la convention exige,

[1] Etudes et Documents du Conseil d'Etat, Rapport public 1994, n° 46, La Documentation française, 1995, p. 380.
[2] Circulaire commune des Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

pour connaître la juridiction compétente en cas de litige, une détermination du droit couvert par la mise en œuvre de l'action. Une personne publique française dispose, de plus, de la faculté de conclure des contrats de droit privé qu'elle contracte avec une personne publique ou avec une personne privée[1].

Le professeur AUDIT fournit ainsi le panel des critères de définition du contrat administratif. L'auteur procède, d'abord, au rejet de deux critères ne pouvant s'intégrer dans la matière qu'il dénomme *« transnationale »*. Il écarte le critère de la loi comme susceptible de qualifier directement la convention de coopération de contrat administratif[2]. Ce point confirme alors l'hypothèse de la détermination libre pour la collectivité territoriale du régime juridique applicable à la convention[3] et la liberté sous-jacente de mener des actions relevant tant de l'ordre du droit public que du droit privé.

De même, l'auteur exclut la volonté des parties comme critère de détermination du régime[4]. En effet, la qualification du contrat donnée par les partenaires de coopération ne lie aucunement le juge. Ce dernier peut revenir aisément sur la qualification première. Le professeur AUDIT analyse l'exclusion du critère de la volonté des parties dans la qualification en soulignant : *« Les cocontractants ne sont donc pas en mesure de désigner, à eux seuls, le régime applicable à leur accord. De même, une clause attributive de compétence ne peut pas imposer la compétence des juridictions administratives et donc l'application du droit public. Par conséquent, le seul choix fait par les parties n'est pas suffisant pour déterminer la nature juridique d'un contrat transnational. En dernière analyse, il n'a même aucune véritable incidence : soit il vient confirmer un autre critère et il est alors superfétatoire, soit il l'infirme et il sera alors écarté »*[5].

En revanche, M. AUDIT recense deux critères « pertinents » dans la qualification de la convention de contrat administratif. L'auteur relève, d'une part, la nature des parties et, d'autre part, l'objet du contrat[6] en référence aux critères jurisprudentiels traditionnels

---

[1] TC 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris*, *Rec.* p. 537 ; CE 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges*, *Rec.* p. 909.

[2] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Thèse, LGDJ, 2002, p. 229.
« Le législateur peut, à cet égard, « utiliser deux méthodes : soit il attribue compétence au juge administratif ou au juge judiciaire sur les litiges suscités par un type de contrat, soit il attribue directement le caractère de contrat administratif à une catégorie de contrat » » : RICHER (L.), *Droit des contrats administratifs*, LGDJ, 2ème édition, 1999, n° 131, p. 103 cité par AUDIT (M.), *Ibid*.

[3] *« L'absence totale de liberté dans le choix du régime juridique du contrat en raison d'une qualification législative »*, MAHOUACHI (M.), *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, Thèse, PUAM, 2002, p. 312-314.

[4] AUDIT (M.), *Id.*, p. 229-231.

[5] *Id.*, p. 230.

[6] *Id.*, p. 231-234.

d'identification du contrat administratif[1]. La présence de deux personnes publiques au contrat et son objet essentiellement tourné vers des considérations tirées de l'intérêt général laisse penser, qu'en grande majorité, les conventions de coopération relèvent du droit administratif et de la compétence juridictionnelle administrative. Les recours juridictionnels ouverts aux contrats administratifs s'appliqueront.

Par ailleurs, le défaut de détermination préalable de la loi applicable peut être source de difficultés. Il peut engendrer ce que M. AUDIT conçoit comme un conflit de lois de droits publics[2] causé par la dimension transnationale de la convention. Il l'explicite de la manière suivante : *« A le supposer bilatéral, un accord de ce type met en présence deux ordres juridiques, soit un par partie contractante. Il est alors possible, pour ne pas dire probable, que le contrat relève également d'un second régime de droit public, celui de l'ordre juridique étranger »*[3], *« Si le contrat relève du droit public au regard de chacun des ordres juridiques des contractants, il est alors soumis à la concurrence de deux régimes juridiques »*[4].

Inspirée du droit international privé, cette conception s'appuie sur la base de *« compétences concurrentes »*[5], contrecarrée un tant soit peu par *« l'exclusivisme de la compétence des ordres juridiques en droit public »*[6].

La thèse développée par l'auteur est pertinente dans la mesure où elle intègre au mieux la dimension transnationale de la convention de coopération décentralisée que se refuse à admettre le législateur interne. C'est la raison pour laquelle, l'absence de dispositions en la matière impose de recourir à des critères non imprégnés d'un caractère externe dans leur mise en application.

Le droit français conseille aux collectivités territoriales d'inscrire le régime juridique de leurs conventions afin d'éviter tous problèmes relatifs à la résolution d'un litige. Cela passe prioritairement par la désignation d'un juge. Cependant, ce même droit ne fournit pas

---

[1] CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, Tome 1, 15ème édition, 2001, p. 544-568 ; MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 9ème édition, 2005, p. 404-417 ; FRIER (P-L), *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 2ème édition, 2003, p. 330-339 ; RICCI (J-C), *Droit administratif général*, Hachette, 2005, p. 209-212 ; MAHOUACHI (M.), *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 315-324.
La circulaire du 20 avril 2001 apporte des précisions sur le régime des biens (immeubles et matériel) à l'étranger : bureaux d'information et antennes de coopération, marchés et commandes, envoi de matériel, paiements à l'étranger, régies.
[2] Cf. les développements de l'auteur, AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op. cit.*, p. 239-266.
[3] *Id.*, p. 239.
[4] *Id.*, p. 240.
[5] *Id.*, p. 241-242.
[6] *Id.*, p. 266.

les moyens de répondre à la réalité et à la complexité de la problématique de détermination d'un régime juridique d'une convention confrontant des règles issues de deux ordres juridiques distincts et aux compétences d'entités locales juxtaposées. Cette hypothèse ne recouvre pas l'ensemble des mesures d'application pouvant parfois être de simples actes unilatéraux applicables sur le territoire de l'entité infraétatique qui les a produits.

La position sur le conflit de lois de droits publics ne fait pas l'unanimité en doctrine par le cloisonnement des ordres juridiques internes. Il n'en demeure pas moins qu'elle mérite d'être soulevée au regard du caractère constant de la non inscription du régime juridique des conventions élaborées par les collectivités territoriales. Le défaut d'identification laisse la possibilité, en cas de conflit, à ce que deux régimes juridiques de droit public s'entrechoquent. Chaque partie peut souhaiter que la résolution du litige soit appréciée par l'une de ses juridictions nationales.

Il est probable, dans certains cas de figure, qu'un contrat ne remplisse pas les critères jurisprudentiels d'un contrat administratif. Ainsi, le contrat est de droit privé. Il relève de la juridiction judicaire. Ceci se constate à la suite de l'exercice de rapports de droit privé, tels qu'ils sont précisés dans la décision du Tribunal des conflits du 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris*[1].

Le régime juridique de la convention de coopération décentralisée s'établit donc selon son objet. Sauf à privilégier l'hypothèse de maîtrise de la gestion publique par les collectivités territoriales, la prévalence d'un rapport de droit sur l'autre ne peut s'affirmer avec certitude.

En matière de coopération décentralisée, le recours aux procédés de droit public n'est pas manifeste. Deux exemples le démontrent. L'intégration des personnes privées de tout niveau est de plus en plus croissante dans les rapports de coopération. La clause exorbitante du droit commun ne peut exister dans une relation qui, sur le fond, n'entend pas faire état d'une quelconque autorité de l'une des parties sur l'autre dans la réalisation effective tant de la convention que des projets concrets. Ce n'est qu'en cas de recours indispensable pour la mise en œuvre d'une action qu'elle peut être envisagée sans pour autant acquérir la dimension que la clause exorbitante a dans les rapports personnes publiques/personnes privées.

[1] TC 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris (UAP)*, *Rec.* p. 537, *A.J.D.A.* 1983, p. 356.

De manière générale, l'action des collectivités territoriales est empreinte d'une perspective de satisfaction des besoins de la population, d'amélioration ou de l'instauration de services publics, de promotion du développement de l'entité infraétatique. Elle intègre, en ce sens, les caractéristiques de mise en application du droit public aux règles spécifiques et aux modes de gestion particuliers. Cependant, la réalisation de ces objectifs entraîne parfois que les actions se révèlent d'ordre privé. Elles sont alors examinées par le juge judiciaire. Toutefois, ces actions doivent rester dans le cadre de la compétence d'attribution dont dispose la collectivité territoriale en matière de coopération décentralisée.

La définition du régime, au cas par cas, de la convention atteste bien de l'individualisation de l'action et de l'absence certaine de régime juridique uniforme. La convention de coopération comporte les éléments de sa mise en application. Elle se pense, avant tout, en terme d'action et ensuite de droit applicable à cette action. Ce processus est conforme aux règles de légalité et surtout à l'esprit de la coopération.

La diversité du régime de la convention de coopération s'exprime, de même, par une éventuelle soumission à un droit étranger.

L'application du droit étranger à la convention de coopération décentralisée est source de complexité dans la démarche juridique qu'elle implique. Ainsi, dans le souci de rendre abordable la compréhension de la désignation du droit étranger comme droit applicable à la convention, une vision simplifiée de la problématique sera présentée.

La faculté pour les collectivités territoriales de soumettre leurs conventions à un droit étranger et, en particulier celui de l'autorité locale partenaire de coopération, se déduit des deux postulats précédents. Ils reposent sur une définition, au cas par cas, du régime et une compétence juridictionnelle selon le lieu d'exécution de la convention. Ces deux apports ne délimitent pas uniquement le caractère public ou privé de la convention. Ils visent encore à une application externe de la convention et à son exécution sur le territoire local étranger. Cependant, cet état de fait plutôt qu'état de droit, ne reste que de l'ordre de l'indication dans la mesure où des éléments contrecarrant ce modèle viennent, en quelque sorte, atténuer sa portée.

Le premier point de modération est exposé à l'article L. 1115-4 du CGCT donnant la possibilité aux collectivités territoriales et leurs groupements d'adhérer à un organisme public

de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger. En effet, il demande une connaissance plus ou moins partielle du droit étranger.

Le second point de modération porte sur la compétence de la juridiction étrangère. La convention est soumise au droit étranger. Elle devrait, selon le professeur AUDIT, s'analyser au regard des techniques du droit international privé (désignation du juge, reconnaissance du jugement étranger)[1]. L'auteur insiste sur l'intérêt du recours à ce droit et de l'adaptation qu'il est nécessaire d'en faire afin de répondre à la soumission du contrat de droit public à une loi ou à une juridiction étrangère[2].

La source de difficultés dans la désignation du droit étranger comme droit applicable à la convention résulte essentiellement de ce point. Deux hypothèses apparaissent. Soit la mesure d'application de la convention s'individualise nettement. Elle relève alors du droit de l'autorité locale étrangère qui l'exécute selon ses règles et ses moyens propres et réciproquement pour une mesure d'application de la collectivité française. L'application du droit étranger et la compétence de la juridiction étrangère se définissent alors sans complications.

Soit la mesure d'application révèle une juxtaposition des deux droits internes. Le problème se concentre sur la qualification administrative[3] du côté de l'ordre juridique interne français et de l'impossibilité, en conséquence, de soumettre le litige à la juridiction étrangère. La qualification d'acte administratif entraîne une application du droit administratif et la compétence du juge administratif français de manière exclusive. L'unique assouplissement à

---

[1] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op. cit.*, p. 271-281, p. 293-307 ; LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Thèse, Université des sciences sociales (Toulouse), 2005, p. 260-261.

[2] *« Les spécialistes estiment toutefois que les méthodes du droit international privé ne sont pas applicables en droit public. Ils invoquent comme justification de cet ostracisme l'absence de conflit de lois. Or, nous espérons avoir montré qu'il existe des conflits de lois en droit public. Si le droit international privé ne s'étend pas au droit public, c'est à notre avis plutôt parce que l'Etat refuse de tenir compte de l'existence de ce conflit, estimant que sa compétence est exclusive. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de l'en blâmer, sauf en ce qui concerne les contrats transnationaux. Pour des raisons déjà exposées, il nous semble que l'exclusivité de la compétence de l'Etat devrait être ici remise en question et que la prise en considération par l'intermédiaire des méthodes du droit international privé de la compétence des Etats étrangers devrait être autorisée. »* : AUDIT (M.), *Id.*, p. 271 ; *« Or, pour que perdure le phénomène des contrats transnationaux, comme tel semble être la volonté du législateur français, il doit être creusé une brèche dans la compétence exclusive que se reconnaît l'ordre juridique français à l'égard de ces contrats administratifs. Il a été vu que, pour ce faire, les méthodes du droit international privé sont incontestablement les plus adaptées et leur transposition à une matière régie par le droit public ne se heurte à aucun obstacle théorique. Mais la construction du droit public étant de lege lata exclusive de toute ingérence d'autres systèmes juridiques, il est nécessaire de l'adapter. »* : *Id.*, p. 284.

[3] Cf. les développements sur l'évolution de l'extratérritorialité des critères jurisprudentiels du contrat administratif : MELLERAY (F.), « La qualification juridique des contrats conclus à l'étranger par des personnes publiques françaises, Brèves remarques à partir de deux arrêts récents du Conseil d'Etat », *R.F.D.A.* 2008, p. 1123-1127.
CE Sect. 19 novembre 1999, *Tegos, Lebon* p. 356, *R.F.D.A.* 2000, p. 833, concl. ARRIGHI DE CASANOVA (J.) ; CE 4 juillet 2008, *Société Colas Djibouti*, n° 316028, *AJ.D.A.* 2008, p. 1359, obsv. BRONDEL (S.) ; CE 25 juillet 2008, *Institut européen d'archéologie sous-marine*, n° 304172, *A.J.D.A.* 2008, p. 1519, obsv. DE MONTELLER (M.C).

cette situation est dans la possibilité pour le juge administratif de statuer sur le fondement d'une loi étrangère[1]. Un litige de l'ordre du droit administratif ne peut être regardé par une juridiction étrangère. Seul un contrat de droit privé est appréciable par une juridiction étrangère.

Ainsi, l'apport de la circulaire du 20 avril 2001[2] sur la détermination du droit applicable selon le lieu d'exécution de la convention est assurément insuffisant. Il ne répond que partiellement aux problèmes pouvant être rencontrés et à la diversité des relations de coopération mises en œuvre. La circulaire est incomplète. Elle situe localement le droit le plus probable. Elle n'apporte pas de précision sur l'identification de la nature véritable du contrat. La réflexion n'est donc pas terminée. Ce constat renvoie, dès lors, à l'avis du Conseil d'Etat du 25 octobre 1994[3] sur la définition, au cas par cas, du régime de la convention de coopération décentralisée. L'état d'avancement en la matière se révèle peu pertinent.

Le règlement des conflits découlant d'une convention de coopération décentralisée est complexe en raison de la dimension extérieure de l'action de la collectivité territoriale et d'une interaction de deux droits défendus par l'une et l'autre partie. La réflexion lors de la conclusion de la convention, le plus en amont possible et le plus précisément, reste la solution la plus judicieuse dans la prévention du risque de conflits.

Les entités infraétatiques françaises et étrangères disposent de la faculté de soumettre leurs conventions à l'un de leur droit interne dans le respect de certains principes tel que le degré de participation financière, matérielle, humaine d'une collectivité (etc.) et par une analyse profonde de la nature juridique de la convention.

Le raisonnement met en exergue une identification du régime juridique de la convention sous l'angle du dispositif interne de règlement des conflits. La recherche du régime juridique peut encore reposer sur une évaluation de la problématique liée aux conflits selon un mode de désignation « supra » partenarial concrétisé par la technique du règlement amiable.

---

[1] *Id.*, p. 292 ; CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 763-764, CLAISSE (Y.), *Le droit de la coopération décentralisée*, LGDJ, 1994, p. 64-68.

[2] Circulaire commune Ministères de l'Intérieur et des Affaires Etrangères du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

[3] Etudes et Documents du Conseil d'Etat, Rapport public 1994, *op. cit.*, p. 380.

B : Le recours à un mode d'identification externe aux parties

La voie juridictionnelle ne constitue pas réellement le mécanisme privilégié du règlement d'un conflit. Avant de parvenir à cette solution contentieuse, la concertation et la négociation entre les parties au contrat respectent davantage l'esprit de la coopération.

Ainsi, le recours au règlement amiable a un double intérêt : la mise en œuvre d'une technique moins contentieuse en cas de résolution d'un litige, ou d'identification d'un juge qu'il soit d'ordre interne (administratif ou judiciaire) ou arbitral.

Le recours au règlement amiable des conflits est licite selon la circulaire du 20 avril 2001[1]. Sans précision sur ce qu'elle entend par « règlement amiable », une définition extensive peut en être apportée. La circulaire mentionne qu'en matière de coopération décentralisée, la collectivité territoriale peut recourir à l'arbitrage ou à la transaction. L'idée s'appuie, en l'espèce, sur l'ouverture de négociations sur tout domaine et la résolution plus ou moins formelle de différends rencontrés lors de l'exécution de la convention.

Le recours à l'arbitrage fait figure d'exception aux règles de principes visant à l'interdiction pour les personnes publiques de compromettre. Il est question d'emprunter un procédé de règlement amiable des litiges davantage en concordance avec les difficultés de la désignation d'un droit et d'un juge. Il présente l'intérêt d'être une technique appropriée à la matière. La clause compromissoire instaure une relation égalitaire entre les deux droits internes en présence.

L'assouplissement du recours à l'arbitrage en matière de coopération décentralisée s'explique par la volonté de pérenniser l'entente et le partenariat entre les parties. Les partenaires de coopération ayant abouti à la conclusion d'une convention ne peuvent faire état de rapports similaires à ceux des cocontractants communs. La convention de coopération est un contrat de type particulier.

L'approche en matière arbitrale est souple et adaptable à la diversité des partenaires de coopération. Ceci est d'une importance considérable en matière de coopération régionale décentralisée. Cependant, son cadre représente bien plus que le niveau de « la clause de

[1] Précitée.

conciliation »[1]. Il peut apparaître comme une première étape de détermination amiable du règlement d'un conflit passant inéluctablement par la connaissance du droit applicable et du juge compétent.

Le recours à l'arbitrage constitue une technique complémentaire mais aboutie de recherche de solutions juridiques face à un contrat relevant de l'ordre administratif. Le professeur AUDIT renforce, par une analyse exhaustive, l'intérêt de ce recours en précisant que *« Dans ces conditions, le recours à l'arbitrage constitue une alternative intéressante. A condition d'être reconnu par les Etats en présence, il permettrait de sortir de l'ornière dans laquelle les plonge l'exclusivisme des systèmes juridiques nationaux en matière de droit public. De plus, la souplesse de ses mécanismes nécessite un simple aménagement de ces systèmes et non une transformation substantielle »*[2].

Outre l'arbitrage, les collectivités territoriales peuvent se tourner vers la transaction. Elle se définie comme *« un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître »*[3].

Les insuffisances de la loi en matière de détermination du régime juridique démontrent que la difficulté centrale ressort de la qualification administrative de la convention. Elle est dotée, de plus, d'une dimension externe compliquant toute démarche de désignation du règlement des différends. L'évolution du régime juridique des conventions de coopération décentralisée repose sur une recherche d'adaptation. Il est incontestable que le recours aux techniques du droit privé et du droit international privé semble l'un des remèdes à l'ajustement du régime à la réalité des rapports entre les cocontractants. Ce point est clairement établi au regard de l'efficacité consacrée par la doctrine au recours à l'arbitrage.

Deux voies s'ouvrent ainsi aux collectivités territoriales dans la détermination du ressort juridique de leurs conventions. La visibilité interne amène à une concentration du problème sur une des qualifications prévues par le dispositif interne. La clause attributive de

---

[1] CLAISSE (Y.), *Le droit de la coopération décentralisée, op. cit.,* p. 59 et 60 : *« En effet, les parties à un contrat administratif peuvent toujours prévoir un mécanisme de conciliation, c'est-à-dire un mécanisme de rapprochement par entente directe ou l'intervention d'un tiers qui propose une solution dépourvue de toute autorité intrinsèque (à l'inverse de la sentence arbitrale qui s'impose comme une décision juridictionnelle) »*.

[2] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques, op. cit.,* p. 333. L'auteur détermine encore le régime de l'arbitrage en matière de contrat transnational, *Id.,* p. 346-356.

[3] DELACOUR (E.), « La liberté contractuelle des collectivités territoriales », *Collectivités territoriales, Intercommunalité*, JurisClasseur, novembre 2003, n° 11, p. 5-12.

juridiction est imprégnée d'une recherche préalable et anticipée du règlement d'un différend. Elle est choisie par les parties elles-mêmes.

La visibilité externe met en exergue une méthode moins directe pour les cocontractants. Mais, elle appelle une source extérieure d'aide à l'identification du régime juridique en cas de différends.

Ces deux possibilités prouvent le caractère lacunaire de l'état du droit. Ils attestent encore des difficultés pour les collectivités territoriales à répondre à certaines problématiques ayant trait au domaine du contentieux ou au domaine du règlement amiable particulièrement pour les contrats administratifs.

L'entreprise doctrinale de définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée révèle, au regard des incertitudes encore existantes, la complexité que recouvre ce problème. Les conventions de coopération décentralisée méritent un traitement spécifique. L'ampleur des engagements parfois fournis, le positionnement de la coopération toujours plus croissant dans l'action des collectivités territoriales, le caractère dérogatoire de ces contrats construits sur une collaboration régionale et devant pour autant respecter les droits internes sont autant de motivations à la nécessité de produire un cadre clair du régime juridique des conventions de coopération décentralisée. La doctrine propose deux directions, soit une concentration sur le droit mis à la portée des entités infraétatiques françaises, soit l'importation de règles de droit externes et adaptables au contexte particulier de la coopération décentralisée.

Le législateur encadre l'expansion des entités infraétatiques vers l'étranger. Mais, il ne s'intéresse que peu à la résolution d'un litige sur l'interprétation ou l'exécution d'une convention et, en tout état de cause, supportée par la collectivité territoriale elle-même. L'évolution du droit de la coopération démontre, néanmoins, que le droit s'assouplit vers le consentement au recours à des techniques, notamment d'arbitrage, de droit privé pour des contrats de droit public. Le procédé contractuel contient, quant à lui, les bases d'évolution de ce droit spécifiquement sur la définition d'un régime juridique.

Le recours à la doctrine pour l'identification du régime juridique des conventions reste une source sûre. L'évolution du droit de la coopération décentralisée passe par une intégration dans la loi ou le règlement de moyens juridiques solides intégrant l'apport doctrinal en ce

domaine. Le champ de la réflexion doctrinale se poursuit par des indications concrètes sur le droit applicable aux conventions.

SECTION 2 : La définition du droit des conventions de coopération décentralisée

La question de la définition du droit des conventions de coopération décentralisée est au centre d'une réflexion constante. L'extranéité de la norme de coopération complique l'identification d'un droit applicable, d'un régime juridique à des conventions faisant état de multiples degrés de collaboration. Cette pluralité de situations rend difficile l'établissement d'un régime uniforme tant la recherche d'adéquation et d'adaptation de la norme au contexte de coopération doit conserver toute son importance. L'individualisation de la convention semble un point de départ intéressant mais elle ne suffit pas à sécuriser l'ensemble du dispositif.

Les positions doctrinales dans ce domaine éclairent alors sur les orientations à suivre. Une première approche de la doctrine consiste en une présentation des différentes hypothèses juridiques (I). La seconde tente de mettre en exergue des perspectives complémentaires de définition du droit de la coopération décentralisée (II).

I : Les positions doctrinales

Un problème juridique apparaît en raison de l'inadéquation de la règle de droit interne relative à la légalité de la convention au domaine d'existence spatial de cette même règle de droit. Il est principalement causé par le rattachement à l'ordre juridique interne des conventions et le positionnement de l'Etat sur les conditions d'expansion de ses collectivités dans le domaine international. En ce sens, la détermination du droit des conventions s'analyse sur le fondement du cadre rigide fixé par le droit interne.

Or, devant l'inaptitude du dispositif juridique interne à fixer le régime juridique des conventions de coopération, la doctrine s'est tournée vers l'identification de domaines de droit pouvant y répondre. Dès lors, en partant des incidences négatives du rattachement ferme

à l'ordre juridique interne (1), des cas de figure ont été soulevés tels que le droit administratif international (2), le droit international privé « adapté » (3) et le droit transnational (4).

A : De « l'infra-droit » international[1]

L'exclusion de la capacité et de la compétence en matière de coopération décentralisée du titre VI de la Constitution n'a pour seule finalité que de restreindre l'expansion internationale des collectivités territoriales. Elle tend à borner l'espace de réception et d'application de ces conventions sur le plan juridique et matériel. Le législateur, par prudence, cadre le domaine d'action au droit interne et à l'ordre juridique interne. Or, une telle approche est la cause même du défaut d'identification du régime juridique rendue, en conséquence, si complexe.

Le point de départ de l'analyse impose que soit déterminée la conséquence du rattachement interne du rapport de coopération sur la nature juridique de ce rapport formalisé par une convention de droit interne ayant valeur d'acte administratif.

Outre le constat d'*« une disqualification fonctionnelle des accords »*[2], le professeur GOESEL-LE BIHAN apporte le raisonnement de base quant à une possible perception du domaine d'expression de la règle de droit ensuite applicable à ces accords. L'auteur précise : *« Afin de fonder leur validité au regard du prescrit constitutionnel, la doctrine ou les pouvoirs publics – selon les hypothèses – tentent de les rejeter hors de l'ordre juridique international, dans le non-droit ou dans un droit interne »*[3] *et les fait « demeurer aujourd'hui dans l'infra-droit »*[4].

A priori, cette notion d' « infra-droit » ne fait pas apparaître une atténuation de la portée juridique des conventions de coopération décentralisée. Mais, elle soulève la difficulté de discerner le droit applicable voire l'impossibilité d'y parvenir. Si la convention relève de l' « infra-droit », la détermination de son régime juridique comporte une lacune sur ses éléments de définition. Plus encore, il est permis de soutenir que la déconnexion de ces accords de coopération de leur fondement véritable sur des critères de relations

[1] GOESEL–LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République*, Thèse, A. Pedone, 1995, p. 317.
[2] *Id.*, p. 316.
[3] *Id.*, p. 316-317.
[4] *Id.*, p. 317.

internationales, les extériorise complètement de l'ordre juridique international. Elle restreint même leur impact dans l'ordre juridique interne en l'absence de considération sur le contenu du droit.

Ainsi, en accentuant la portée de ces éléments, il est possible de soutenir la démarche peu rationnelle du législateur. Sous couvert de définir un droit de conclure et une compétence d'attribution, il s'est bien gardé de sécuriser juridiquement ces conventions non sur le niveau de leur contrôle par l'Etat mais spécifiquement sur le domaine d'existence de la règle de droit qui en ressort. Les incertitudes juridiques découlant de la prédétermination du droit de la convention se justifient par l'étroite correspondance, cadrée en pratique, de l'action internationale de l'Etat avec l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le professeur GOESEL-LE BIHAN, à propos de la Polynésie française, observe ce lien de connexité. L'auteur souligne : *« Mais leur importance normative pourra être identique à celle de véritables accords internationaux, la Polynésie étant par exemple en mesure de conclure des conventions en matière fiscale ou des conventions de coopération en matière de procédure civile »*[1] ; *« (…) une part importante de l'objet de la compétence internationale de l'Etat est désormais le lieu d'une compétence concurrente des collectivités territoriales, cette concurrence s'aggravant avec l'extension du champ de la compétence interne des collectivités territoriales tout en restant cantonnée aux relations entre collectivités infra-étatiques »*[2] ; *« (…) le Conseil n'en ouvre pas moins au profit de ce territoire une voie infra-étatique concurrente à celle des accords internationaux dont les contraintes sont formidablement allégées et dont le champ d'application est particulièrement large »*[3].

S'interrogeant sur la reconnaissance d'une action internationale des collectivités territoriales, M. CABANES et Mme ROBBES observent : *« Le Conseil constitutionnel a de fait borné la compétence des collectivités territoriales par une formule similaire à celle qu'il utilise habituellement à l'égard des accords internationaux. Les collectivités territoriales, lorsqu'elles concluent des conventions de coopération décentralisée, seraient donc soumises aux mêmes obligations que l'Etat lorsqu'il contracte avec des entités étrangères »*[4].

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), « Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures », *A.F.D.I.* 1997, p. 79.
[2] *Ibid.*
[3] *Id.*, p. 80.
[4] CABANES (A.), ROBBES (A.), « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », *A.J.D.A.* 2003, p. 601.

La coopération décentralisée est alors étudiée sous l'angle de la reconnaissance par l'Etat et de ses conséquences peu logiques. Soucieux de limiter l'expansion internationale des collectivités territoriales, l'Etat procède à une démarche de détermination du droit parfois proche de celle organisée en matière de relation interétatique et d'accords internationaux. Elle traduit la volonté de maîtrise constante de la compétence de la collectivité territoriale à l'étranger susceptible d'interférer ou de compléter une compétence étatique.

A la lumière de ces éléments, l'encadrement de l'Etat s'opérant de la même manière en matière de coopération régionale déconcentrée prouve la perspicacité du processus. Son objectif est d'appréhender avec prudence l'action extérieure des collectivités territoriales par une approche se rapportant à celle de l'action internationale de l'Etat. Le problème juridique rencontré au niveau de la compréhension du droit de la coopération décentralisée, par l'action internationale de l'Etat, amène à ouvrir le débat sur l'identification du droit applicable aux conventions de coopération décentralisée.

Le défaut de détermination du régime juridique par le législateur a entraîné une identification de ce droit comparativement aux techniques développées en droit interne. Elle s'établit, selon que la convention prévoit ou non le droit applicable et, par une analogie, de la convention de coopération aux types de contrat usuels des collectivités territoriales.

Devant l'insuffisance de dispositif juridique interne, la doctrine s'est détachée de la logique de droit interne pour trouver une solution extérieure pouvant répondre aux lacunes précédemment exposées.

Le début de la réflexion se situe donc au niveau de l'étroite correspondance entre l'action internationale de l'Etat et l'action extérieure des collectivités territoriales. L'étude a soulevé le rejet par le législateur d'intégrer le cadre des conventions dans l'ordre juridique international tout en se servant de certaines analyses pour l'appréciation de leur constitutionnalité ou de leur légalité administrative. Parallèlement, il s'est implicitement dispensé de produire un régime juridique prenant en compte l'inadaptation de l'ordre juridique interne. Il a eu recours aux modes de droit interne communs à toutes actions des collectivités territoriales.

Dès lors, si l'on établit le rejet de l'ordre juridique international et l'inadaptation de l'ordre juridique interne, la question du droit des conventions de coopération décentralisée

avance quelque peu. Elle ouvre la perspective du rejet tant du droit international que du droit interne. Si le constat est sans doute exagéré, il présente l'intérêt d'apporter le point d'appui des analyses doctrinales et la recherche de droits extérieurs existants ou à construire pour l'attribution d'un droit en adéquation avec l'exercice de la coopération décentralisée.

Dans le but de rechercher une solution à la situation de la convention de coopération décentralisée dans « l'infra-droit »[1], le professeur GOESEL-LE BIHAN avance l'hypothèse de *« la naissance d'un droit administratif international »*[2]. M. CLAISSE, quant à lui, parvient, en phase finale de son raisonnement, et afin de permettre l'identification du régime des conventions de coopération décentralisée, à la qualification de *« contrats administratifs internationaux »* ou de *« contrats de droit privé de l'administration internationaux »*[3].

L'extériorité du domaine d'expression de la règle de droit se matérialise par les éléments d'extranéité de la relation conventionnelle. Elle emporte comme conséquence la sortie même du droit interne et la recherche d'interférence externe relevant de « l'infra » ordre juridique international.

B : Du droit administratif international

En droit international public, l'émergence du droit administratif international peut s'expliquer par l' *« expansion telle du domaine des normes internationales que l'on peut parler d'une véritable explosion normative et qu'il devient opportun de diviser le droit international en un certain nombre de branches, sinon de disciplines, autonomes »*[4]. La perception ainsi apportée du droit administratif international se rapproche davantage du droit international administratif où l'existence même de la règle de conflit est atténuée. En matière de coopération décentralisée, l'analyse du droit administratif international en réponse à la problématique liée à l'identification du régime juridique tourne autour du règlement du conflit.

[1] GOESEL-LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux…*, *op. cit.*, p. 317.
[2] *Ibid.*
[3] CLAISSE (Y.), *Le droit de la coopération décentralisée*, *op. cit.*, p. 38.
L'auteur atteste, en ce sens, de l'ambivalence des conventions oscillant entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne et compréhensible à la mesure de la formulation suivante : *« C'est pourquoi, pour des facilités d'exposition plus que par ignorance de la logique du contrat international, nous avons préféré qualifier les accords relevant de la coopération décentralisée au regard de la distinction droit administratif/droit privé avant d'étudier les incidences de leur caractère international », Ibid.*
[4] QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, LGDJ, 7ème édition, 2002, p. 73.

Le professeur AUDIT, à propos des aspects fermés des ordres juridiques internes et de l'exclusivisme de la compétence en droit public, précise que *« Cela implique pour chacun d'eux un refus de prendre en compte la compétence concurrente. Or, cette prise en compte est nécessaire. Elle permettrait d'éviter une relativité des solutions et participerait à la construction d'un régime internationalement uniforme du contrat transnational. L'ouverture d'une brèche dans l'exclusivisme des droits publics s'impose. Les ordres juridiques doivent admettre que leur compétence n'est plus exclusive mais concurrente en matière de contrats transnationaux passés par leurs personnes publiques »*[1].

Deux points éclairent l'éventualité de l'option du droit administratif international : la considération de l'ordre juridique interne de référence, paralysante en cas de conflit de lois de droit public, et l'intention de constitution *« d'un régime internationalement uniforme du contrat transnational »*[2] attestant de la sortie de la norme conventionnelle de l'ordre juridique interne de référence. De ces deux points émanent alors la caractéristique principale de la quête d'un droit extérieur, à savoir la notion d'espace d'exercice de la loi applicable au contrat.

Le professeur AUDIT se réfère à la doctrine de K. NEUMEYER. Il affiche sa pensée de la manière suivante : *« Dans l'esprit de celui qui consacra à cette entreprise la majeure partie de sa vie, le droit administratif international devait composer en droit public le pendant du droit international privé. Il devait permettre de répartir et de coordonner le champ d'application dans l'espace des lois de droit public »*[3].

Selon l'auteur, l'éventuelle correspondance entre le droit administratif international et les contrats transnationaux s'inscrit dans la pensée de U. BEYERLIN. Il apporte une définition du droit administratif international intégrant la dimension du régime juridique des relations de coopération : *« Le droit administratif international n'est pas le droit de l'administration internationale, c'est-à-dire un droit matériellement international, il est un pendant au droit international privé, c'est-à-dire un droit qui régit les conflits de lois en matière administrative »*[4].

M. AUDIT ne retient pas la théorie du droit administratif international. D'abord ce droit est inhérent à l'ordre juridique interne. L'auteur expose que *« le degré de*

[1] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, *op. cit.*, p. 267.
[2] *Ibid.*
[3] *Id.*, p. 268.
[4] BEYERLIN (U.), Rechtsprobleme des lokalen grensüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlin/Heidelberg : Springer, 1988, p. 399 : cité par AUDIT (M.), *Id.*, p. 269.

perfectionnement atteint par le droit inter-étatique n'est pas suffisant pour permettre de fixer avec la précision d'un géomètre le champ d'application de chaque droit public national »[1]. Ensuite, le droit administratif rejette l'application de la loi étrangère.

L'extériorité du droit de la convention ne peut être soutenue si la thèse du droit administratif international est retenue. Elle offre, néanmoins, l'intérêt de détacher la règle de droit interne de l'ancrage territorial et de promouvoir ce que M. AUDIT présente comme *« une dénomination particulière de l'application spatiale des règles substantielles de droit public »*[2], ce qui constitue en soi un état d'avancement. La recherche s'entreprend sur le caractère mouvant de la règle de droit interne en matière de coopération.

Pour M. LUBAC, le droit administratif apparaît fondé en matière de coopération internationale des collectivités territoriales. Il reprend une réflexion du professeur AUTEXIER : *« Puisque les actions et conventions de coopération décentralisée ne peuvent ainsi rejoindre ni le droit international public, ni le droit international privé, la solution ne consisterait-elle pas à imaginer un système de droit public transnational, en adaptant au droit administratif les techniques du droit international privé »*[3]. Ce système de droit public transnational vise à promouvoir l'élément d'extranéité de la norme applicable à la convention de coopération décentralisée. Il nécessite une adaptation du droit interne, particulièrement de droit public, à des techniques de règlements des conflits.

M. LUBAC insiste alors sur la pertinence du droit administratif international en la matière comme *« solution qui réside bien dans la construction d'un système de droit administratif international, mais pas dans une construction recherchant à transposer le droit international privé au droit public, car les principes régissant le droit international privé sont totalement différents, voire opposés, à la problématique du droit administratif international »*[4].

Selon les arguments avancés par l'auteur, le droit administratif international se constate et se comprend plus qu'il ne se crée. L'intéressé fournit alors les principes du droit

[1] *Id.*, p. 270.
[2] *Ibid.*
[3] AUTEXIER (C.), répertoire Dalloz Collectivités territoriales, volume IV, Chapitre I, n° 177 : cité par LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 270.
[4] *Ibid.*

administratif international dont le premier relève de *« l'attribution par l'Etat de la compétence de coopération internationale aux collectivités territoriales »*[1].

Les autres principes ressortent de l'ensemble du dispositif juridique existant au niveau du droit interne en matière de coopération transfrontalière et de coopération décentralisée. M. LUBAC mentionne ainsi ces deux formes de coopération internationale dotées chacune de leurs régimes juridiques. Il reprend l'environnement juridique de ces modes en faisant état de leur fondement juridique, du domaine de leur champ d'action et du contentieux pouvant en relever. L'auteur insiste sur les relations entre entités infraétatiques mais moins sur les rapports de ces collectivités avec l'Etat ou les personnes privées (les usagers)[2]. Sur le plan des rapports au contentieux, l'auteur énonce la mention de détermination du droit ouvrant la compétence juridictionnelle et en l'absence de désignation du droit applicable, le critère du lieu d'exécution de la convention[3].

M. LUBAC apporte ensuite la conclusion suivante : *« Cet ensemble de règles constitue les principes régissant le droit administratif international. La mise en avant des principes permet de dégager l'objet du droit administratif international qui est d'étudier les règles régissant la coopération internationale des collectivités territoriales. Cette conclusion amène à considérer que le développement de la coopération internationale a entraîné la naissance d'une nouvelle matière dénommée le droit administratif international »*[4].

Ainsi, en suivant la logique de l'auteur, le droit administratif international se compose de l'ensemble du dispositif juridique interne relatif à la coopération transfrontalière et décentralisée. En ce sens, il recouvre la capacité, la compétence des collectivités territoriales en la matière et le régime juridique des conventions. Le droit administratif international constitue donc la représentation globale du droit de la coopération entre entités infraétatiques. Il permet une visualisation générale du dispositif.

Cette position peut être retenue sur un plan doctrinal, si l'on admet que l'ensemble des règles de droit nécessaire à l'exercice de la coopération internationale des collectivités territoriales amène à la constitution d'un pan de droit spécifique aidant à l'identification de ce mode d'exercice des compétences.

---

[1] *Id.*, p. 271.
[2] *Id.*, p. 271-272.
[3] *Ibid.*
[4] *Id.*, p. 272.

Cependant, si l'on ne retient que partiellement la recevabilité de cette position, l'on constate que des données juridiques et empiriques font défaut. L'absence entrave la pertinence de l'intégration rapide des règles de droit de la coopération au sein du droit administratif international.

D'une part, les insuffisances et les incertitudes juridiques sur le domaine de compétences des collectivités territoriales et sur un régime juridique quasi inexistant quant aux problèmes relatifs à la résolution des contentieux, ne permettent pas de soutenir aujourd'hui l'existence d'un droit englobant le cadre juridique. Au mieux, il est en construction.

D'autre part et à titre complémentaire, le droit administratif international est pensé sous l'angle d'un droit dont la finalité est d'assimiler les règles de conflit de lois particulièrement de droit public. Or, en l'état actuel du droit, le droit interne ne prend que difficilement la mesure de la dimension du règlement des conflits de lois en matière de coopération. L'étude de l'environnement juridique et du régime juridique des conventions de coopération décentralisée a mis en exergue les insuffisances de la prise en compte de l'élément d'extranéité et de la dynamique de l'espace. Elle atténue, dès lors, une nouvelle fois l'impact de l'intégration de ces règles au sein du droit administratif international.

L'effet d'une telle position de l'absorption du droit de la coopération dans le droit administratif international sur la simple motivation de l'existence de règles en vertu desquelles les collectivités territoriales ont la possibilité de coopérer avec des autorités locales étrangères est minimisée au regard des lacunes constatées. L'auteur ne fait pas état d'un régime juridique à construire, de la faible portée de l'extranéité dans l'évolution de la règle de droit, du positionnement plus que relatif de la règle de droit dans l'espace et du règlement du conflit de lois à produire.

Une intégration réelle du droit de la coopération dans le droit administratif international supposerait l'existence de règles de droit tournées vers l'extérieur et assimilant de manière aboutie l'ensemble de la problématique de la définition d'un régime juridique.

Aujourd'hui, si le droit de la coopération a quelque peu formé les *« bases solides »*[1] du droit administratif international, ce n'est qu'au regard de l'encadrement par l'Etat de l'action

[1] *Ibid.*

à l'étranger de ces entités infraétatiques et en concurrence éventuelle avec son action internationale. Ensuite, l'adaptation de ce cadre juridique d'attribution de la capacité et de la compétence commande une adéquation complémentaire de ces premières règles de droit avec l'espace d'existence des normes qui en découlent.

La finalité, ainsi formulée du droit administratif international[1] n'est, au stade d'avancement du droit de la coopération, pas inexacte mais sans doute prématurée. La réflexion est concentrée sur la coopération internationale des collectivités territoriales sans précision aucune de l'environnement géographique du rapport de coopération.

Ce positionnement est reconnu par l'auteur qui expose les positions de MM. AUDIT et LEVRAT sur la théorie du droit administratif international pour lesquels successivement, *« un rapide examen des grands systèmes juridiques nationaux démontre que ces règles n'existent pas »*[2], *« Cette solution n'est pas juridiquement impossible, mais elle ne nous paraît dans la pratique pas réalisable. En effet, il paraît invraisemblable d'envisager que des droits nationaux incorporent des règles de conflit bilatérales pour le droit public »*[3].

Le rattachement du droit administratif international à l'ordre juridique interne corrobore, de surcroît, l'extériorité du champ d'application du droit de la convention de coopération décentralisée. Cette dernière se confronte, une nouvelle fois, dans le domaine de sa réception et de son application à la règle interne. Un examen du recours au droit international privé apparaît nécessaire.

C : Du droit international privé « adapté »

Pour saisir l'intérêt du recours au droit international privé, M. AUDIT décrit la complexité de la relation traduite dans la singularité de la convention de coopération : *« La véritable spécificité de ces conventions est en réalité de mettre en œuvre des modes publics de gestion, dans un cadre international. (…) Or ceci a une incidence sur le régime de ces conventions, car elles ressortissent à la fois au contrat administratif et au contrat*

[1] *Ibid.*
[2] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques, op. cit.*, p. 270 : cité par LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales, op. cit.*, p. 269.
[3] LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Thèse, PUF, 1994, p. 329 : cité par LUBAC (J-C), *Ibid.*

international. En d'autres termes, leur régime relève en même temps du droit public et du droit international privé »[1].

Deux caractéristiques principales permettent de comprendre que l'auteur intègre parfaitement le devenir de la règle de droit interne. La notion d'espace des lois se déduit de l'exercice *« des modes publics de gestion, dans un cadre international »*[2]. La conséquence sur le domaine d'existence de la règle de droit s'apprécie en fonction de l'ambivalence de la qualification de la convention de contrat administratif et de contrat international[3]. Ces éléments entraînent une pluralité de droits et la non exclusivité du droit public.

L'intérêt de cette approche, quant au régime juridique probable de la convention de coopération, est de cerner l'élément d'extranéité et l'extériorité de la règle de droit en provenance du droit interne. Celle-ci se détache puisqu'elle devient le produit de la collaboration régionale entre deux entités infraétatiques relevant d'ordres juridiques distincts. Elle s'épanouit dans un espace, en tout état de cause, du ressort du « supra » ordre interne.

La démarche poursuivie par M. AUDIT s'organise autour de l'adaptation du droit public aux méthodes du droit international privé avec pour fil directeur d'élaborer *« un régime international uniforme des contrats transnationaux »*[4].

La prédétermination par le droit interne du droit applicable à la convention de coopération engendre une application majoritairement de droit public, même si nous avons pu constater qu'une norme découlant d'une convention pouvait relever du droit privé. La problématique centrale, selon l'auteur, repose sur le conflit de lois de droit public qui entraîne une concurrence des compétences imprégnées d'une dimension publique.

Le professeur AUDIT concentre son raisonnement sur la confrontation des compétences issues des deux ordres juridiques distincts. Le recours aux procédés du droit international privé semble le plus apte, selon l'auteur, à fournir une solution dans le règlement

---

[1] AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques, op. cit.*, p. 199.
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Id.*, p. 284 : *« Il a été vu que, pour ce faire, les méthodes du droit international privé sont incontestablement les plus adaptées et leur transposition à une matière régie par le droit public ne se heurte à aucun obstacle théorique. (…) Un recours pur et simple du régime du contrat international tel qu'il existe en droit privé serait toutefois inadapté. Il est, en effet, nécessaire de concilier la nature administrative de ces contrats avec leur régime international. Or, une transposition du régime en vigueur entre personnes privées ne permet pas d'aboutir à ce résultat. On s'attachera donc à transposer les méthodes du droit international privé, tout en prenant garde de respecter les exigences les plus fondamentales du droit administratif ».*

de ce conflit de lois, particulièrement lors de la survenance d'un contentieux. C'est là que la détermination du domaine de réception et d'application de la convention devient cruciale. Pour autant, l'ensemble du dispositif ne dénature pas la matière du droit public.

Dans cette optique, l'auteur étudie deux ouvertures. La première analysant le recours à une juridiction étatique[1] le laissant circonspect, il opte pour le recours à l'arbitrage[2] jugé davantage malléable sur son contenu et sa forme en conformité avec l'adaptation préconisée au droit public.

Le recours au droit international privé est intéressant dans la résolution des incertitudes juridiques quant au devenir de la règle d'origine interne franchissant son espace territorial par le phénomène de collaboration régionale. Envisagé sous l'angle de son adaptation au droit public et sans dénaturation de ce dernier, le droit international privé a un aspect fonctionnel nécessaire pour résoudre l'indétermination par le droit interne de certaines données en matière de coopération.

Dans la continuité, l'examen du droit transnational est présenté par certains comme répondant à la définition nécessaire d'un droit se détachant de son origine. Il définit une voie exploitable pour la détermination d'un droit englobant la jonction des compétences des entités infraétatiques relevant de deux ordres juridiques internes différents.

D : Du droit transnational

Une partie de la doctrine prend position sur le caractère approprié du droit transnational en tant que type de droit, produit par la relation conventionnelle entre les autorités locales françaises et étrangères. Il révèle, tout comme le droit international privé « adapté », la dynamique des normes s'exprimant dans un « supra » ordre interne.

Le choix, pour le professeur AUDIT, de qualifier les conventions de coopération de *« contrats transnationaux »* s'explique par le souci d'établir l'ambivalence des normes qui en sont issues quant à leur régime de droit public et de droit international privé[3]. L'auteur

[1] *Id.*, p. 285-332.
[2] *Id.*, p. 333-356.
[3] *Id.*, p. 199.

complète son argumentation en soulignant que *« Cette spécificité ne permet de les rattacher à aucune des catégories connues du droit interne, (…) »*[1].

L'impossibilité de rattacher les conventions de coopération à un type de contrat auquel les collectivités territoriales peuvent recourir dans leurs relations expose, de manière redondante, la nécessité de mobiliser l'attention sur le droit de ces conventions.

Le préfixe « trans- » du terme « transnational » caractérise l'élément d'extranéité de la norme découlant de la convention. Il signifie sur le plan sémantique « au-delà de » et « à travers ». Le terme « national » marque le dépassement du cadre national de l'Etat. La notion de « transnational » intègre le phénomène d'extraction de l'espace national davantage que le terme de « transfrontalier ».

Ainsi, sur le plan sémantique, la désignation du droit transnational semble pouvoir résoudre la problématique de l'identification d'un droit extérieur et manifestement plus adapté. Le droit transnational comporte, dans sa première approche, une acception positive pour la coopération. En effet, il identifie l'espace de réception et d'application de la norme comme s'isolant de l'espace interne et de l'espace international entendu dans sa globalité.

A ses origines, la transnationalité n'intégrait pas expressément les personnes publiques infraétatiques. Comme l'a précisé Marcel MERLE, à plusieurs reprises, le concept de transnationalité s'est vu *« appliquer exclusivement aux relations qui s'établissent à travers les frontières entre des personnes ou des groupes privés »*[2] et qualifier *« les échanges partant d'initiatives privées et s'exerçant à travers les frontières des sociétés étatiques »*[3]. Si la transnationalité met ainsi en exergue les flux internationaux des personnes privées, il n'en demeure pas moins que la perception intrinsèque de ce concept incorpore l'Etat. Le professeur MERLE a d'ailleurs préalablement souligné que *« la transnationalité ne se conçoit pas sans référence constante à l'Etat et aux propriétés qui lui sont attribuées par le droit international »*[4]. Le transnational est contenu par l'Etat[5] et confondu dans le système international[6].

[1] *Id.*, p. 199-200.
[2] MERLE (M.), « Le concept de transnationalité », in *Mélanges René-Jean DUPUY, Humanité et Droit international*, A. Pedone, 1991, p. 225.
[3] *Ibid.*
[4] *Id.*, p. 224.
[5] *Id.*, p. 229-230.
[6] *Id.*, p. 231.

Il ouvre la voie à la légitimité d'une action qui dépasse le cadre interne pour exister, de manière virtuelle, dans l'espace extérieur et « infra » international. L'intégration des accords de coopération dans le droit transnational fut avancée relativement tôt et en même temps que l'octroi par le législateur interne de la capacité de conclure et la détermination du domaine de compétence.

A ce titre, le professeur BURDEAU s'est rapidement dirigé vers une assimilation entre le ressort du droit des activités internationales des personnes privées et le droit applicable aux accords de coopération entre personnes publiques infraétatiques. Ainsi, soit faute de prédisposition de l'autorité locale étrangère à conclure un contrat administratif[1], soit en fonction de l'objet de l'accord, le domaine a été considéré comme variable. Au regard de son application, il comporte des éléments de similarité avec la production des activités internationales des personnes privées.

Dès lors, l'auteur soulève les différents aspects du droit privé dans l'espace international des personnes infraétatiques et des personnes non étatiques en énumérant quelques suggestions : *« Parmi les accords à contenu juridique, il conviendra certainement de mettre à part ceux qui présentent une sérieuse analogie avec les contrats de la pratique du commerce international entre personnes privées, ou avec les contrats entre Etats et personnes privées étrangères »*[2], et *« En dehors de l'application d'une loi nationale, on pourrait envisager le rattachement du contrat soit au droit transnational, soit au « Droit international des contrats » que M. Dupuy considère comme une branche particulière et nouvelle du droit international »*[3], enfin *« On peut se demander d'abord si les raisons théoriques et pratiques qui conduisent à admettre l'existence de la lex mercatoria prévalent également dans les relations entre services publics de pays différents »*[4].

En ce sens, le domaine d'existence de la norme comporte une forte prédisposition à l'application de règles transnationales fortement imprégnées de la dimension « supra »

---

[1] BURDEAU (G.), « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », in *Mélanges offerts à Paul REUTER, Le droit international : unité et diversité*, A. Pedone, 1981, p. 105.

[2] *Id.*, p. 114.

« Les contrats conclus par les Etats avec des entreprises étrangères peuvent être qualifiés de transnationaux car ils ne relèvent intégralement ni du droit national ni du droit international. Ils peuvent, certes, être qualifiés d'internationaux au sens habituel que revêt l'expression en droit international privé, celle-ci révélant en eux la présence d'éléments d'extranéité générateurs de la question du conflit de lois » : JACQUET (J-M), « L'Etat, opérateur du commerce international », *J.D.I.* 1989, p. 622 ; MAYER (P.), « La neutralisation du pouvoir normatif de l'Etat en matière de contrats d'Etat », *J.D.I.* 1986, p. 5-78.

[3] BURDEAU (G.), *Id.*, p. 122.

[4] *Ibid.*

GAILLARD (E.), « Trente ans de Lex Mercatoria, Pour une application sélective de la méthode des principes généraux du droit », *J.D.I.* 1995, p. 5-30.

nationale mais « infra » internationale. En outre, et comme l'attestent les diverses approches de désignation du droit transnational, la convention de coopération peut intégrer les modes de raisonnement propres à la matière transnationale.

Le rapport à l'Etat reste un facteur essentiel de la légalité de la convention et de sa légitimité dans l'espace construit par les flux de coopération. Cette légitimité est acquise tant au regard des autres acteurs que des compétences et des actions ainsi mises en œuvre. La source juridique interne de la norme d'application de la convention est le déterminant de l'action transnationale. La norme d'application peut se détacher de la règle interne du fait du dépassement du cadre national. Pourtant, elle ne peut pas s'en départir dans la mesure où elle constitue le socle de la légalité.

En procédant à un parallèle avec les contrats d'Etat, le professeur JACQUET prédéfinit, en amont de sa réflexion, l'étendue du problème. L'auteur précise qu' *« il s'agit moins en effet de découvrir le centre de gravité du contrat que de fixer la place qui doit revenir au système juridique de l'Etat dans lequel celui-ci puise des règles et des pouvoirs qui lui sont propres, par rapport à un système juridique qui domine le contrat »*[1].

Le processus de désignation du droit transnational comme droit pouvant couvrir le domaine de réception et d'application de la convention ne se libère pas outre mesure de cette approche. L'imbrication entre le droit interne et le domaine de réception et d'application est évidente. Elle sert de fondement même à la pertinence de la norme face à son ordre de référence et à son ordre de réception. Si l'imbrication est indispensable à la compréhension du recours aux règles transnationales, elle aide, de même et en toute logique, à asseoir la différenciation sur laquelle elle est fondée.

La visibilité interne de l'espace de réception et d'application est une caractéristique de la transnationalité. Marcel MERLE souligne dans son étude du concept que *« la signification de la transnationalité est d'autant plus difficile à établir qu'elle exigerait, en bonne logique, la possibilité de mesurer non seulement l'existence mais l'influence des flux correspondants »*[2].

[1] JACQUET (J-M), « L'Etat, opérateur du commerce international », *loc. cit.* ; GAILLARD (E.), « Trente ans de Lex Mercatoria, Pour une application sélective de la méthode des principes généraux du droit », *op. cit.*, p. 21 : *« L'une des principales critiques adressées à la méthode des règles transnationales tient aux difficultés qu'il y aurait à déterminer avec précision leur contenu ainsi qu'à leur caractère fragmentaire et inorganisé. C'est donc autant sur la détermination du contenu de ces normes que sur la légitimité de l'usage qui en est fait que se joue la crédibilité de la méthode »*.
[2] MERLE (M.), « Le concept de transnationalité », *op. cit.*, p. 228.

L'apport du droit transnational sur l'attribution d'un domaine de droit des accords de coopération décentralisée s'analyse en fonction de l'évolution des rapports entre acteurs étatiques, infraétatiques, et non étatiques.

Mme SCHNEIDER soutient la pertinence du droit transnational en matière de coopération décentralisée. L'auteur affirme son intérêt sur le droit de la coopération en précisant que *« cet ordre juridique intermédiaire de la coopération décentralisée combine le droit international avec le droit administratif interne en favorisant le renvoi par le premier au second. Cette nouvelle branche du droit transnational tente ainsi de répondre de manière pragmatique aux besoins nouveaux de nos sociétés contemporaines partagées entre les exigences du mondialisme et celles du provincialisme »*[1].

Ainsi, au regard de ces différents aspects, il apparaît que le droit transnational présente le bénéfice très avantageux de pouvoir comprendre à la fois le droit interne relatif à la conclusion de la convention et les règles transnationales affectées à l'application de la convention. En tout état de cause, ce constat doit être vérifié. Il permet de saisir l'efficacité certaine du droit transnational en théorie par rapport au droit administratif international incomplet en pratique. Quant au droit international privé, même s'il est adapté de manière à assurer l'adéquation des règles de droit public et de droit privé, il individualise la règle interne d'élaboration de la norme et la règle externe d'application de la norme.

Une certaine scission du droit prédéterminé par le dispositif juridique interne et du droit applicable à la norme de coopération se constate spécialement dans le cadre de la coopération décentralisée exercée entre entités locales d'environnements éloignés. Le recours à des droits construits ou en construction, pour répondre aux incertitudes juridiques, atteste au mieux de la difficulté de l'interrogation.

La singularité de la relation de coopération amène à une visualisation du droit qui diverge parfois de la logique juridique. Elle s'explique par les compétences des entités infraétatiques françaises qui se confondent avec celles des autorités locales étrangères et dont l'expression dépasse, alors, le cadre territorial.

---

[1] SCHNEIDER (C.), « La souveraineté de l'Etat au carrefour du droit international et du droit administratif… », *op. cit.*, p. 448-449.
TOURARD (H.), *L'internationalisation des constitutions nationales*, Thèse, LGDJ, 2000, p. 88 : *« Pour éviter de devoir trancher cette question, il semblerait que l'on commence à parler non plus de droit interne ni de droit international mais de droit transnational, comme étant le droit régissant les actes des collectivités locales en matière extérieure»*.

L'approche doctrinale de la définition du droit de la coopération décentralisée permet alors de tracer quelques perspectives en la matière.

II : Les perspectives de détermination du droit

La présentation des positions doctrinales pour la recherche du droit traduisant au mieux le domaine d'expression de la règle de droit en matière de coopération ouvre quelques perspectives. Les interrogations soulevées pour chaque hypothèse juridique permettent de dégager le type de droit pouvant couvrir, dans sa globalité ou sur quelques éléments, la problématique. Il ressort alors de l'étude trois cas de figure : le droit international administratif et les conventions bilatérales (A), le dispositif juridique de la loi d'orientation pour l'outre-mer (B) et le droit régional (C).

A : Le droit international administratif et les conventions bilatérales

Les incertitudes quant à la formation d'un régime juridique qui puisse répondre à la problématique de l'extranéité de la norme de coopération sont principalement relatives au traitement du conflit de lois de droit public. Le problème repose alors sur les conditions d'application de la loi de droit public dans la relation de coopération conventionnelle.

L'objectif de ce traitement du conflit de lois est donc de déterminer comment des compétences en matière de coopération entre deux entités infraétatiques relevant d'ordres juridiques distincts peuvent se confronter, par exemple, lors d'un différend.

La gestion des compétences mises en commun suppose une attention particulière sur le droit applicable à la convention sans dénaturation de la nature publique de ces compétences. Le cadre juridique de la réflexion sur la définition du droit des conventions de coopération décentralisée s'appuie sur la reconnaissance d'un droit conforme à la relation qui intègre l'extranéité d'une norme publique dont il n'est pas prévu une expression en dehors du territoire d'origine.

L'examen sur la recherche du régime juridique des conventions de coopération décentralisée a exposé une carence du législateur spécifiquement pour les conventions de

coopération conclues entre des autorités locales d'environnements éloignés pour ce qui concerne les collectivités territoriales métropolitaines et les conventions conclues par les collectivités territoriales d'outre-mer. Le droit commun de la coopération et même le droit parcellaire de la coopération fixent le niveau de capacité et de compétence mais laissent obscur la définition du régime juridique.

Le recours au droit international administratif est la voie choisie pour certaines relations de coopération pour lesquelles un encadrement du droit applicable à la convention a été organisé. Le droit international administratif répond à la problématique de l'extranéité de la norme de coopération, à la question du conflit de lois et à l'adaptation du régime juridique.

En matière de coopération transfrontalière et du droit de la coopération du Conseil de l'Europe, le droit international administratif est mis en place. En effet, le dispositif juridique de la coopération transfrontalière ayant amené à l'adoption de normes particulières, comme la conclusion de conventions bilatérales entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, ont prévu la désignation du droit applicable de l'une ou l'autre des parties. Il est ainsi désigné le droit interne de l'Etat qui prévaudra en cas de conflits entre deux entités relevant d'Etats distincts.

La concertation entre les parties et l'adaptation du droit au contexte local de coopération permet l'élaboration d'un cadre juridique global intégrant une intention d'anticiper le régime juridique futur des conventions. L'intérêt est alors de prévoir précisément le règlement de conflits de lois par le choix préalable et réfléchi du droit interne applicable. La relation internationale de la collectivité territoriale est ainsi construite selon un rapprochement en amont des conditions d'application de la loi de l'Etat en matière de coopération décentralisée.

Ainsi, des éléments de réflexion sur le droit administratif international et le droit international privé peuvent être approfondis dans la perspective de définir un droit applicable à la convention de coopération. Le droit administratif international intègre les conventions de coopération transfrontalière et le droit de la coopération du Conseil de l'Europe dans la mesure où le règlement de conflit provient d'un dispositif élaboré suite à un rapprochement préalable des entités étatiques. Une source du droit externe établit le cadre de la confrontation de la loi interne de chaque ordre juridique.

Le droit international administratif s'intègre dans cette dynamique par une atténuation même du conflit de lois. L'attribution d'un régime juridique aux conventions suppose un caractère suffisamment structuré du droit entourant l'exercice de la coopération décentralisée. Cette exigence se retrouve dans les dispositifs juridiques de coopération entre des entités locales frontalières, ou non, mais relevant du territoire européen et donc de la coopération transfrontalière ou du droit de la coopération du Conseil de l'Europe et des conventions bilatérales.

Toutefois, le droit administratif international ne constitue pas pour les actions de coopération autres un droit fédérateur en l'absence, pour ces conventions, d'un champ d'expression de leurs normes et d'un régime juridique.

Le droit international privé est une voie encore suivie par le droit et la pratique. Par exemple, des éléments du droit international privé peuvent répondre à des situations tirées de l'exécution de la convention de coopération. Le recours à l'arbitrage est une solution retenue. Les règles de droit international privé adaptées aux règles de droit public peuvent constituer des solutions intéressantes pour résoudre certaines interrogations. Des techniques de droit international privé peuvent être profitables à la coopération décentralisée. Il est alors question d'une appréciation et d'une adaptation des techniques mises en œuvre par les personnes privées pour assurer la sécurité juridique de leurs activités internationales aux principes et règles de l'action extérieure entre personnes publiques.

Le droit international administratif constitue un support juridique de réflexion pertinent en matière de coopération décentralisée. Il intègre les contours de définition du régime juridique par le choix concerté de la loi applicable. Des conventions bilatérales peuvent alors insérer des clauses mentionnant le droit applicable ou le recours à d'autres modes de règlement du conflit de lois.

Ce dispositif peut convenir à l'ensemble des schémas de coopération. Il s'adapte à des opérations de coopération entre entités infraétatiques locales d'environnement proche et éloigné. Il fait ses preuves dans le cadre de la coopération transfrontalière et de la coopération intéressant les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Dès lors, il ressort que le droit international administratif est une voie ouverte pour la définition du droit applicable aux conventions de coopération décentralisée. Il rattache les

conventions à l'ordre juridique interne. Il se présente comme la seule solution susceptible de répondre à l'intransigeance de l'Etat quant à une sortie des normes du droit interne. Le droit international administratif apparaît alors comme un compromis entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la confrontation des règles de droit public dans l'espace international. L'encadrement étatique préalable de la convention bilatérale assure le respect des principes de l'Etat dans cette matière et le contrôle de l'activité des collectivités territoriales sur la scène internationale. Pour ces dernières, l'encadrement leur permet d'exercer ensuite leurs actions de coopération avec une certaine sécurité juridique.

Le droit international administratif peut encore constituer, à long terme, un support juridique de référence pour la reconnaissance du caractère international de l'action de coopération. Il assurerait encore une fonction intermédiaire de support des collectivités territoriales quant au rattachement des conventions à l'ordre juridique international. Le droit international réduit peut être la frontière entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne. Il organise les conditions d'application spatiale des lois de droit public.

Cependant, dans cette hypothèse une réserve principale demeure. En effet, des situations particulières de rapprochement entre entités locales non couvertes par les dispositions de la coopération transfrontalière ou de la coopération dans le cadre du Conseil de l'Europe sont toujours sans réponse s'agissant de leur régime juridique.

Le recours au droit international administratif peut représenter une solution aux incertitudes du régime juridique essentiellement causé par le rattachement des conventions à l'ordre juridique interne. En ce qui concerne les DROM, certaines COM, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, le législateur a offert une réponse même partielle aux incertitudes juridiques.

B : Le dispositif juridique de la loi d'orientation pour l'outre-mer[1]

En ce qui concerne les actions de coopération décentralisée des outre-mers, l'identification du droit applicable aux conventions n'est pas un problème résolu. La solution reste l'hypothèse avancée du droit international administratif. Les rapports de coopération entre les outre-mers et les entités locales de leur environnement proche ou éloigné sont

[1] Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19760.

soumis à des règles générales et à un rattachement inconditionnel à l'ordre juridique interne et au droit interne.

Aucune réponse juridique n'est apportée à la faiblesse législative liée au rattachement de la convention à l'ordre interne. Un retard se constate par rapport à l'encadrement des actions des collectivités territoriales métropolitaines qui, hormis le cas de leurs actions dans des environnements éloignés, disposent d'un cadre de définition du régime juridique.

Les incertitudes juridiques ont été partiellement résolues par le recours à une technique de collaboration régionale intégrée dans le giron du droit international. Le dispositif juridique de la loi d'orientation pour l'outre-mer concernant une association des outre-mers à la procédure de répartition des compétences en matière de conclusion des accords internationaux de leur environnement régional a directement rattaché les actions de coopération à l'ordre juridique international. Le législateur a pallié quelques lacunes juridiques par une appréciation de la problématique dans un espace régional particulier. Dans l'esprit, le législateur s'appuie sur les mécanismes juridiques du droit de la coopération transfrontalière et de la coopération dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Le recours à la loi d'orientation pour l'outre-mer et aux règles du droit international est une réponse du droit à un contexte régional. Son intérêt est de conséquence puisque son dispositif juridique constitue désormais un modèle d'attribution de compétences internationales aux collectivités territoriales.

La loi d'orientation pour l'outre-mer représente, dès lors, une perspective de définition du droit de la coopération décentralisée. Ce dispositif juridique n'est pas une solution à l'absence de définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée dans la mesure où il ne couvre pas le champ des relations entre entités infraétatiques. En revanche, il apporte un élément de réponse à l'adaptation de la coopération à certains environnements et situations et à la nécessité de se tourner vers les règles de droit international.

La première perspective de détermination du droit de la convention de coopération s'appuie sur la manière de traiter le problème du rattachement de la convention à l'ordre juridique interne. La deuxième perspective consent à une intégration de la relation dans l'ordre juridique international et à la soumission aux règles de droit international.

Ainsi, sous ces deux premières orientations, il apparaît que le rattachement à un droit d'une relation de coopération s'effectue, soit par l'option de la prépondérance du droit interne, comme pour la coopération dans le cadre du Conseil de l'Europe, soit par un revirement net de la relation vers le droit international en référence aux dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer. La troisième perspective de définition du droit de la coopération décentralisée se tourne vers une éventuelle résolution médiane de la problématique par le droit régional.

C : Le droit régional

Sans pour autant résoudre le problème de la définition du régime juridique des conventions de coopération entre les autorités locales éloignées l'une de l'autre, le droit régional représente un support juridique de réflexion intéressant. Il s'agit d'un droit ressortant de la conclusion de conventions bilatérales ou multilatérales interétatiques, tendant à organiser le cadre juridique de la coopération décentralisée et définir le droit applicable aux relations.

Le droit régional trouve une expression au niveau du droit de la coopération du Conseil de l'Europe concernant le traitement de la problématique par la voie de conventions bilatérales. En l'espèce, le droit régional ne couvrirait pas l'espace européen mais les environnements régionaux des entités ultrapériphériques.

Cette perspective de définition du droit de la coopération par le droit régional s'envisage sous deux axes. Le premier est simplifié dans la mesure où il ne concerne que la conclusion d'une convention bilatérale ou multilatérale entre Etats d'un même environnement. Les Etats souhaitent alors voir les actions de coopération de leurs entités infraétatiques plus sécurisées sur le plan juridique.

Le second axe est plus conséquent. Il concerne la conclusion de conventions entre Etats sur le domaine de la coopération décentralisée mais dont les rapports sont, dores et déjà, organisés par une structure intergouvernementale telle qu'une organisation internationale régionale.

Le professeur REUTER présente les différentes caractéristiques des ordres juridiques. Il affirme : *« un ordre juridique est d'abord un ordre, c'est-à-dire un ensemble d'éléments « mis en ordre » les uns par rapport aux autres de manière à constituer une certaine unité »*[1].

L'auteur expose l'ordre juridique international comme étant *« l'ensemble des normes internationales générales ordonnées entre elles par les règles fondamentales portant notamment sur la création des normes, leur interprétation, leur application et sanction ainsi que sur leur respective hiérarchie »*[2], puis les ordres juridiques étatiques *« plus ou moins distincts et séparés de l'ordre international selon des conceptions monistes ou dualistes, qui sont elles-mêmes à un moment donné de l'histoire et pour un Etat donné l'expression de l'intensité et de la nature des relations internationales »*[3].

L'auteur complète l'identification des ordres juridiques par l'ordre juridique relatif aux organisations internationales. Il le présente comme *« un ordre juridique propre à chaque organisation »*[4]. Le professeur REUTER reconnaît l'existence d'un ordre juridique propre à une organisation internationale par sa faculté d' *« exercer des fonctions normatives d'abord à l'égard de leurs agents administratifs, ensuite à l'égard des Etats qui en sont membres et enfin parfois à l'égard de particuliers qui sont sous la juridiction de ces Etats »*[5]. L'ordre juridique d'une organisation internationale se construit alors des traités constitutifs. Ils ont pour finalité de créer un espace de relations interétatiques au moyen de procédés normatifs réfléchis. L'objectif est ainsi de constituer un ordre juridique spécifique.

Lorsque le professeur REUTER argumente sur les fonctions normatives, la force de la recherche d'intégration est indéniable. Elle se constate, notamment, par l'élaboration de règles régissant l'organisation et le fonctionnement interne de l'organisation, pas uniquement dans son aspect institutionnel mais aussi sur les rapports internationaux de l'organisation, le statut de ses agents, les relations entre les Etats membres et, enfin, les relations entre les Etats membres et leurs ressortissants. De plus, les fonctions normatives, visant à l'élaboration d'un système de droit, prévoient les mécanismes de sanction adéquats, ce qui renforce la pertinence de l'édification d'un ordre juridique en tant que tel[6].

---

[1] REUTER (P.), *Le développement de l'ordre juridique international, Ecrits de droit international*, Economica, 1995, p. 288.
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] *Id.*, p. 121 : *« Tout ordre juridique détermine nécessairement les entités qui sont titulaires de droits et de devoirs sanctionnés par les règles qu'il institue »*.

L'ordre juridique d'une organisation internationale est pourvu de ses propres règles[1]. Elles s'inscrivent au côté de celles régissant l'ordre international ou les ordres juridiques des Etats. Ainsi, l'ordre juridique atteste de son caractère fini par la malléabilité des règles des différents ordres juridiques étatiques, pour la constitution d'un ordre juridique intermédiaire, indépendant de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique des Etats. C'est de cet ordre juridique intermédiaire que la question du traitement du droit applicable aux relations de coopération peut éventuellement s'envisager. L'intégration régionale est une base de réflexion sur l'évolution de la normativité des conventions des entités infraétatiques.

Une variabilité des ordres juridiques intermédiaires, quant à leur état d'avancement vers la voie de l'intégration, doit être mentionnée. M. REUTER précise que *« cet ordre est selon le cas plus ou moins riche en règles générales, - plus ou moins homogène (…), - plus ou moins rigoureusement défini et hiérarchisé »*[2]. L'unité attendue dans l'ordre juridique par le rapprochement interétatique est un objectif non seulement à long terme mais empreint de difficultés certaines d'harmonisation.

L'ordre juridique communautaire est un exemple concret de processus d'intégration avancée. Il concrétise au mieux l'ordre juridique médian, de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique des Etats par l'élaboration particulière d'un droit inscrit entre le droit international et le droit interne.

M. PESCATORE a présenté le droit communautaire de la manière suivante : *« Le droit des Communautés européennes est un ordre juridique spécifique, fondé sur la reconnaissance d'une compétence propre des institutions communautaires, dans la sphère définie par les traités. Le droit communautaire forme un système juridique complet, en quelque sorte fermé sur lui-même, puisqu'il porte en lui toutes les ressources nécessaires pour se développer et pour se réaliser. Comme telle, cette sphère juridique est distincte à la fois des systèmes juridiques des Etats membres et de l'ordre juridique de la société internationale ambiante : il se distingue, en d'autres termes, tant du droit national que du droit international »*[3].

---

[1] Paul REUTER souligne la réticence de la pratique conventionnelle à employer la notion d'*« ordre juridique interne de l'organisation »* ou de *« droit propre »* : *« Ces deux textes se réfèrent aux « règles de l'Organisation » et cette expression « s'entend notamment des actes constitutifs de l'Organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'Organisation », Id.*, p. 289.

[2] *Id.*, p. 288.

[3] PESCATORE (P.), *L'ordre juridique des Communautés européennes, Etude des sources du droit communautaire*, Réimpression de l'ouvrage publié aux Presses Universitaires de Liège en 1975, Collection Droit de l'Union européenne Bruylant, 2006, p. 163.

Diverses jurisprudences ont insisté sur l'aspect fondamental de l'élaboration d'un droit communautaire répondant à la logique de construction d'un ordre juridique communautaire intermédiaire[1].

De ces jurisprudences, il découle que l'ordre juridique communautaire, en tant qu'ordre juridique intermédiaire, est qualifiable comme tel, de par sa nature même à produire ses propres règles de droit concernant l'ensemble de la communauté qu'il recouvre, à savoir les Etats et leurs ressortissants. Le droit communautaire est un droit qui, dans l'espace, ne relève ni du droit international, même s'il trouve une place médiane dans l'ordre juridique international, ni du droit interne. Il représente un droit spécifique, formé par le rapprochement interétatique dans la voie de l'intégration régionale et dans la recherche d'unité.

Dans le cadre de l'organisation internationale régionale, la question de l'émergence d'un droit spécifique de la coopération régionale, un droit qui se voudrait, par ailleurs, un droit particulier assimilable à un droit régional peut réellement se poser.

L'élaboration d'un droit par une organisation internationale d'intégration comporte de nombreuses difficultés. A ce titre, M. PESCATORE a avancé que *« le droit communautaire s'élabore et se développe dans un contexte qui est plus complexe que celui de l'Etat, spécialement de l'Etat unitaire qui constitue un milieu juridique relativement homogène »*[2] et a ajouté *« En effet, la Communauté est un ensemble multinational composé de plusieurs Etats, fondé structurellement sur une interaction constante entre deux niveaux politiques et juridiques : celui (central) de la Communauté et celui (décentralisé) des Etats qui en font partie. Cette interaction se vérifie tant au stade de l'élaboration du droit communautaire qu'à celui de sa mise en œuvre »*[3].

---

[1] CJCE, Aff. 26/62 du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, *Rec.* p. 1 : *« La Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants »* ; CJCE, Aff. 6/64 du 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.*, *Rec.* p. 1141 : *« à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la C.E.E. a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions »* ; CJCE, Aff. 90/63 et 91/63 du 13 novembre 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, *Rec.* p. 1217, 1232 : *« le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais établit un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle »*, source PICOD (F.), « La normativité du droit communautaire », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 21, p. 97 ; Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, arrêt du 18 octobre 1967 : *« Les règles juridiques arrêtées par les institutions communautaires dans le cadre de leurs compétences découlant du Traité, « le droit communautaire secondaire », qui constituent un ordre juridique propre, ne relèvent ni du droit international public, ni du droit national des Etats membres. Le droit communautaire et le droit interne des Etats membres sont « deux ordres internes distincts et différents » ; le droit créé par le Traité C.E.E. est issu d'une « source autonome » »*, source : PESCATORE (P.), *L'ordre juridique des Communautés européennes…, op. cit.*, p. 306.

[2] PESCATORE (P.), *Id.*, p. 18.

[3] *Ibid.*

La doctrine est partagée sur l'existence de droits particuliers ou de droits régionaux. M. GAUTRON reprend les diverses positions telles que celle de TRIEPEL *« qui pensait qu'il n'existe que des droits particuliers fondés sur la volonté subjective de chaque Etat »*, de GUGGENHEIM qui *« admet le droit régional conventionnel, mais se montre plus réservé en ce qui concerne le droit coutumier, du moins pour ce qui est de la coutume locale »*, de la doctrine majoritaire qui *« admet la coexistence de plusieurs ordres juridiques, plus ou moins hiérarchisés, souhaitant que les divers droits particuliers soient contenus dans le droit international universel (ou le plus proche de l'universalité) »* ou enfin, des auteurs qui *« ont nié l'existence de tout droit géographique qui reposerait sur l'introduction d'éléments étrangers au droit »*[1].

De ces différents points, il ressort que le droit particulier émanant des organisations régionales, le droit régional, s'intègre dans le droit international plus global. La constitution d'un ordre juridique par un droit particulier ne rend pas exclusif ce droit dans le contexte plus général du droit international. Une interaction entre ces ordres s'exerce inéluctablement. Le droit particulier n'est pas un droit exclusif quand il se comprend et s'expose sur la scène internationale globale. Sa spécificité s'organise au niveau interne et afin de mieux percevoir la dynamique générale externe de l'ordre international puis de celle des ordres juridiques internes concernés. Il s'avère ainsi impossible de fixer une ligne de démarcation entre le droit international et le droit régional puisque, sur le fond, une imbrication existe même si selon la qualité de l'organisation régionale, elle est plus ou moins variable.

Une étroite correspondance s'établit entre le droit régional et le droit international s'expliquant par le rapprochement interétatique. Le lien entre le droit régional et le droit international peut s'observer en fonction de considérations doctrinales comme celle de Georges SCELLE discutant *« d'une décentralisation régionale du droit international »*[2], ou pour d'autres auteurs, du *« développement du droit international régional »*[3], ou encore l'affirmation que *« le droit régional, ensemble des institutions, principes, règles, doctrines, conventions, coutumes et pratiques propres à certains Etats en situation, constitue en effet un facteur positif de l'élaboration des normes du droit international universel ou général »*[4].

[1] GAUTRON (J-C), « Le fait régional dans la société internationale », in S.F.D.I., Colloque de Bordeaux, *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, A. Pedone, 1977, p. 27.
[2] Cité par GAUTRON (J-C), *Id.*, p. 36.
[3] Rapport de M. H. GOLSONG, « Le développement du droit international régional », cité par GAUTRON (J-C), *Id.*, p. 32.
[4] *Id.*, p. 41.

Si un lien existe entre le droit régional et le droit international, il ne saurait constituer une assimilation des droits régionaux au droit international. Le droit ressortant d'une organisation régionale se distingue par sa singularité et les orientations poursuivies par un certain nombre d'Etats, des règles de droit international. L'objectif est de fournir un cadre juridique à un espace défini et englobant des Etats ayant délibérément choisis d'emprunter cette voie.

Le droit régional reste un droit particulier. Il se présente de diverses manières. Il prend la forme de normes conventionnelles, de recommandations, de résolutions[1], de règles plus ou moins substantielles pour la vie, l'organisation et le fonctionnement de l'organisation régionale.

Chaque structure régionale prétend à l'élaboration de son droit régional et amène alors à l'existence plus générale de droits régionaux spécifiques, particularisés par la structure qui les a crées selon ses règles, ses pratiques et le domaine de ses activités. L'expression « droits régionaux » apparaît, dès lors, plus adaptée pour définir le droit se dégageant des organisations régionales. Le droit régional fixe l'ordre juridique régional. Il se particularise des autres ordres juridiques régionaux par la recherche d'unicité et de propriété des règles d'intégration.

La solidarité régionale se conçoit comme un vecteur de rapprochement profitable. L'intégration et la coopération poursuivent des objectifs similaires mais chacune à la hauteur de leurs possibilités, de leurs règles et du degré d'investissement des Etats.

La perspective de définition du droit de la coopération décentralisée par le droit régional peut alors représenter une base intelligible de réflexion. Elle intègre l'élément déterminant de l'espace véritable des actions de coopération régionale et de leurs dispositifs juridiques. En ce sens, le droit régional partage un point commun avec l'analyse doctrinale du droit transnational dans la mesure où, tous deux, reconnaissent un espace spécifique d'action de la norme de coopération.

Le droit international administratif, le dispositif juridique de la loi d'orientation pour l'outre-mer et le droit régional constituent trois orientations pertinentes quant à la recherche du droit applicable aux conventions de coopération décentralisée. Elles présentent l'intérêt de

[1] *Id.*, p. 32.

comporter chacune une certaine spécificité assurant une adaptation de la norme au contexte de coopération. La question de l'uniformité de régime juridique à tout type de relations et de conventions semble s'exclure. Les positions précises de la doctrine et les perspectives complémentaires de définition du droit de la convention de coopération décentralisée éclairent les directions pouvant être suivies par le législateur et la pratique. Au niveau de l'état d'avancement de la réflexion sur le domaine d'application de la norme de coopération, seules les interrogations doctrinales permettent de faire évoluer le débat. La pratique peut alors se révéler un élément déterminant de l'évolution de la matière sur la base de ces considérations doctrinales.

Les réflexions doctrinales sur la définition du droit des conventions de coopération décentralisée intègrent la dimension plurielle de la relation, aux partenaires et aux enjeux très différents. La convention est l'outil central de la réflexion en tant que support juridique de la capacité et des compétences. De plus, la problématique juridique trouve sa cause principale dans la nature publique de la relation. C'est donc sur les deux points que l'analyse doctrinale peut s'effectuer. Les positions en ce domaine sont diverses, mais elles tracent pour chacune des orientations intéressantes dans la résolution du problème de l'absence de définition du régime juridique des conventions.

L'analyse du droit applicable aux accords de coopération permet de mettre en exergue la difficulté pour le législateur de définir les contours juridiques du droit de la coopération. Ce constat s'explique en fonction de la pluralité des situations de coopération selon, notamment, l'entité concernée, le positionnement géographique, l'objet du rapprochement et des règles intéressant l'ordre juridique international ou l'ordre juridique interne.

La recherche de la production juridique des accords de coopération régionale repose sur une confrontation des règles de droit issues des dispositifs juridiques de coopération, à une réalité, celle de leur application concrète. L'observation de la problématique ne se produit pas au moment de la mise en œuvre du droit relatif à la conclusion de l'accord. Elle se perçoit nettement lorsqu'il est question d'identifier le droit applicable à ces accords et où, une remise en cause des logiques juridiques vient bouleverser quelques données pourtant acquises. L'étude de la production juridique permet ainsi de soulever des interrogations et des perspectives de recherche sur les mécanismes juridiques ou, plus spécifiquement, sur la connexion de la règle de droit à un ordre juridique.

CONCLUSION

L'étude de la coopération régionale des DROM a permis d'élaborer le cadre juridique de la collaboration des entités ultramarines avec les entités de leur environnement régional. Elle a ainsi révélé l'exercice d'une coopération de divers niveaux et aux acteurs pluriels. La coopération régionale devient alors identifiable sous ses aspects juridiques et opérationnels après un examen concret de l'environnement juridique et de la production juridique des accords de coopération régionale.

L'identification par le droit des modes de coopération dans les zones ultrapériphériques de la France et de l'Union européenne conduit à une certaine individualisation des actions extérieures des outre-mers comparativement à celles exercées par les collectivités territoriales de l'hexagone. L'élaboration d'un dispositif de droit de la coopération régionale a contribué à la création d'un modèle de référence dans le traitement juridique de la coopération.

La définition de la coopération régionale sous l'angle de son contenu et de son droit est éclairante sur la manière de résoudre un mode d'exercice de la coopération. Elle se concrétise par une opération juridique concentrée sur le caractère local des relations des entités situées dans un environnement commun.

La recherche sur la coopération régionale des DROM repose, pour une grande part, sur la contribution de l'Etat à l'organisation de la matière. Ce droit nouvellement pensé pose alors les bases d'une réflexion de l'action extérieure des collectivités territoriales ne s'orientant plus exclusivement vers l'Etat.

Dès lors, l'essai de contribution à l'élaboration du droit de la coopération régionale suppose maintenant une application pratique. Les modes de coopération régionale et leur droit se sont révélés à la suite d'une attention particulière portée sur la pratique et, spécifiquement, sur l'exercice des relations de proximité entre entités étatiques et infraétatiques. Sans cette confrontation du droit à la réalité, les modes de coopération régionale interétatique, déconcentrée, décentralisée et associative n'auraient pas été perçus de manière aussi précise.

La pratique est le moteur du droit et même sa raison d'être. Selon M. VIRALLY : *« Il convient alors de déterminer avec plus de précisions ce que recouvre, assez improprement, l'expression de coopération internationale et qui dépende de la pratique et non de la sémantique. Il semble que cette expression s'étende en réalité à des fonctions dont certaines*

sont en deçà et d'autres au-delà de la coopération proprement dite et qu'on pourrait désigner par les quatre expressions de : harmonisation, coordination, opérations collectives, opérations institutionnelles »[1].

La coopération régionale n'a été observable qu'au titre d'une approche en terme de pratique et de l'appréciation, par rapport au contexte et au droit, du comportement coopératif des Etats, des entités infraétatiques, des organes supraétatiques et des acteurs non étatiques. En ce sens, l'observation de la pratique de l'utilisation des outils juridiques dans le fait coopératif a permis de formuler les bases de la réflexion sur la coopération régionale.

L'autre apport primordial de l'argumentation de M. VIRALLY repose sur les quatre expressions. Elles débordent amplement le cadre juridique pour mettre en exergue des comportements porteurs de rapprochement effectif. Ces expressions d' *« harmonisation, coordination, opérations collectives, opérations institutionnelles »*[2] exposent le niveau des intentions et des fins en se fondant sur l'attitude des organes à se rapprocher. Du domaine du dessein de la collaboration interétatique régionale ou internationale, ces expressions révèlent clairement la prédominance de la pratique sur le droit, tant de l'ordre de l'action dans sa présentation générale lors de l'opération de coopération, que de sa manifestation sur l'établissement de règles juridiques.

Il ressort alors de ces éléments que la pratique constitue un élément clef de l'élaboration du droit de la coopération régionale. Postérieurement, elle déterminera la hauteur de la recevabilité de la démarche.

Outre ces arguments, la dimension de l'intérêt local demeure. En voie de disparition avec l'apport législatif sur la compétence d'attribution en matière de coopération décentralisée, l'intérêt local, au devenir incertain dans quelques domaines, reste pourtant un critère important dans la particularisation de l'action de coopération de la collectivité territoriale.

S'il est pourtant d'une approche difficile, particulièrement en jurisprudence, il reste un véritable critère marquant la singularité de l'action. Il permet de distinguer une opération de coopération décentralisée exercée par une collectivité territoriale non ultramarine de celle

[1] VIRALLY (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, La Communauté internationale*, Pedone, 1974, p. 284.
[2] *Ibid.*

d'une collectivité ultramarine. L'uniformité de la règle de droit en matière de coopération décentralisée par la formulation de dispositifs généraux applicables à l'ensemble des collectivités territoriales peut être un frein à la prise en considération d'une caractéristique déterminante en matière de coopération : le cadre local.

Par ailleurs, l'identification juridique de la coopération régionale n'a pas pour finalité de l'exposer comme un droit nouveau. Le travail de perception du droit de la coopération régionale des DROM a relevé de la faculté de discernement, dans des espaces ultrapériphériques dans lesquels s'insèrent des outre-mers français, des modes de coopération aux fondements particuliers.

L'objectif a alors été d'éclaircir ces modes de coopération non soulevés en tant que tels, pour les faire apparaître sur le plan notionnel et en droit. Le droit de la coopération régionale n'est pas un droit nouveau mais un droit inclus dans la coopération exercée par les entités infraétatiques. Il s'intègre dans le domaine de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Ce droit n'a pas été créé. Il existait sans jamais n'avoir été extrait de son cadre global. Il ne s'analysait qu'en matière de coopération régionale déconcentrée. L'intérêt a alors été de déterminer le domaine de la coopération régionale dans la perspective future d'en assurer l'effectivité de l'exercice par une recherche de correspondance nette entre la règle de droit et le territoire d'application.

La différenciation de la règle selon le contexte local révèle le caractère évolutif du droit vers la recherche d'adéquation de la norme à son domaine spatial d'application. La classification des modes de coopération atténue les possibilités de dénaturation de la règle en matière de coopération.

Par ailleurs, l'identification du droit de la coopération régionale est le résultat d'une approche de la règle de droit comparativement à un ordre juridique. L'examen de la coopération régionale a révélé des accords de coopération régionale relevant de l'ordre juridique international ou de l'ordre juridique interne. L'analyse a ainsi mis en exergue l'aspect multidimensionnel des modes de coopération. En tout état de cause, elle a démontré une certaine imbrication des ordres juridiques conditionnant même l'utilité et la valeur de la règle de droit.

L’étude s’est, en ce sens, concentrée sur une énonciation du droit de la conclusion des accords internationaux ou des conventions de coopération décentralisée des entités ultramarines, puis sur une vérification du droit applicable dans leur mise en œuvre.

La réception de la réflexion sur la coopération régionale des DROM et, spécifiquement de son droit, est importante au titre de l’orientation à suivre sur la compréhension du système juridique ultramarin. En effet, l’étude présente une logique de pensée de la norme locale, en l’occurrence, ultramarine.

Ainsi, la détermination de la coopération régionale des DROM a ouvert la voie à de nouvelles perspectives. L’exactitude d’un raisonnement sur le champ d’intervention ou d’action d’une entité exclut un traitement toujours identique. Soulevé par le critère de l’intérêt local et conforté par les mécanismes d’adaptation de la règle juridique, le droit se distingue pour les collectivités territoriales d’outre-mer en fonction des articles 73 et 74 ou du titre XIII de la Constitution. Plus encore, au sein des outre-mers, chaque collectivité territoriale contribue à la détermination de sa norme locale à la hauteur de la faculté dévolue par le texte constitutionnel. Il apparaît, ainsi, une individualisation de la norme locale de la collectivité territoriale spécifiquement concernée.

Dès lors, la compréhension du droit de la coopération régionale des DROM doit s’appuyer sur une appréciation « in concreto » de la situation de l’entité ultramarine tant à l’égard du pouvoir central que de son positionnement dans l’environnement régional.

De ce fait, l’évolution du droit tend à l’élaboration d’une norme selon son contexte local, central et régional. Le premier point repose donc sur un traitement différencié de la collectivité territoriale. La recherche des éléments constitutifs de la coopération régionale a mis en avant la place centrale de l’Etat dans la régulation des compétences.

Par ailleurs, l’appui conséquent de l’Union dans la promotion de la coopération des RUP représente un support considérable pour la perfectibilité des règles de droit intéressant la coopération. L’impact de l’organisation internationale d’intégration sur la coopération des autorités locales est essentiel pour la réflexion de l’Etat sur les mesures à suivre. C’est donc d’une inspiration de l’Etat sur l’Union européenne dont il est question, même si certains points ne sont pas adaptables à la coopération régionale des DROM. L’Etat français s’inspire

des orientations en matière de coopération de l'Union en fonction d'une appréciation, entre autres, de droit comparé.

Outre les apports sur le droit de la coopération régionale des DROM, des observations conséquentes ont pu être faites. Une atténuation de la portée de l'expression *« action internationale des collectivités territoriales »* a été constatée. Sans préjugés dans les prémices de sa traduction en matière de coopération régionale déconcentrée ou décentralisée, la notion s'expose avec réserve, suite au positionnement de l'Etat dans le processus juridique d'attribution de la règle de droit.

L'interrogation repose alors sur l'examen des pouvoirs d'action des collectivités territoriales ultramarines dans l'exercice des divers modes de coopération. Le caractère international de l'action se conçoit avec difficulté, particulièrement au niveau de la situation de l'entité dans l'ordre interne et dans l'ordre international. Une modération de l'expression ou une entente sur le sens et la portée que l'on désire lui attribuer semble s'imposer.

La recevabilité de la matière reste soumise à des considérations dépassant le cadre juridique. Elles concernent le comportement coopératif des Etats, des entités infraétatiques et des acteurs non étatiques. Les flux de coopération suivent une logique de collaboration régionale. Ils se projettent dans un espace régional. Seuls les acteurs apparaissent ainsi porteurs de la pérennité de l'espace de coopération.

L'approche juridique de la coopération régionale des DROM relève d'un champ de capacités et de compétences des entités ultramarines pouvant sembler minime au regard des autres sources d'actions des collectivités territoriales. Cependant, l'action étrangère devient un axe opérationnel de représentation externe aux répercussions internes, mais aussi une manière de concevoir l'expansion de la collectivité territoriale tant dans le cadre institutionnel que politique, économique, social et culturel.

Les notions d'*« action internationale régionale de l'Etat »* et d'*« action régionale des DROM »* n'ont rien de restrictif. Au contraire, elles ouvrent par la conformité du droit au rapport de coopération, un cadre de référence dans l'intellection juridique de l'outre-mer et de la pensée du droit conformément à la nature, aux possibilités et aux pouvoirs inhérents à chaque collectivité territoriale. Elles mettent, ainsi, en relief une certaine plasticité du droit facilitant son adaptation progressive à la matière et au lieu d'application.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX ET MANUELS

- ALLAND (D.), *Droit international public*, PUF, 2000, 808 p.
- CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, Tome 1, 15ème édition, 2001, 797 p.
- COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, Montchrestien, 7ème édition, 2006, 813 p.
- DREYFUS (S.), *Droit des relations internationales, éléments de droit international public*, CUJAS, 4ème édition, 1992, 537 p.
- FRIER (P-L), *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 2ème édition, 2003, 533 p.
- LOUSSOUARN (Y.), BOUREL (P.), *Droit international privé*, Dalloz, 7ème édition, 2001, 832 p.
- MAUS (D.), *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la Vème République*, Collection retour aux textes, La documentation Française, 1995, 409 p.
- MORAND-DEVILLER (J.), *Cours de droit administratif*, Montchrestien, 9ème édition, 2005, 871 p.
- PACTET (P.), *Institutions politiques Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22ème édition, 2003, 667 p.
- QUOC DINH (N.), DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, LGDJ, 7ème édition, 2002, 1510 p.
- RICCI (J-C), *Droit administratif général*, Hachette, 2005, 316 p.
- VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, Collection Major, PUF, 2005, 312 p.

II- OUVRAGES SPECIALISES

- CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Réédition présentée par MAULIN (E.), Dalloz, 2004, 638 p.
- CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2005, 223 p.
- CLAISSE (Y.), *Le droit de la coopération décentralisée*, LGDJ, 1994, 115 p.
- CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, 314 p.

- DUPRAT (J-P), SIMMONY (M.), TUBUL (M.), *Les fonds structurels européens en région*, LGDJ, 2003, 199 p.
- DURKHEIM (E.), *Les règles de la méthode sociologique*, PUF, 1ère édition 1937, 1995, 149 p.
- ELFORT (M.), FABERON (J-Y), GOESEL-LE BIHAN (V.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, 619 p.
- FABERON (J-Y), *L'outre-mer français, La nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, 224 p.
- GOYARD-FABRE (S.), *Les fondements de l'ordre juridique*, PUF, 1992, 387 p.
- GRARD (L.), DE RAULIN (A.), *Le développement des DOM et la Communauté européenne*, La documentation Française, 1998, 174 p.
- GRONDIN (J.), *L'herméneutique*, Que sais-je ?, PUF, n° 3758, 2006, 128 p.
- LACOSTE (Y.), *Dictionnaire de géopolitique*, Flammarion, 1995.
- LEJEUNE (Y.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etat distincts, les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, 2005, 213 p.
- Les Cahiers de l'ORIHS, *Organisations régionales dans l'hémisphère sud et relations avec les puissances extérieures*, Observatoire des Relations internationales dans l'Hémisphère Sud (ORIHS), n° 6, 2001, 312 p.
- LUCHAIRE (F.), CONAC (G.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Economica, 2ème édition, 1979, 1402 p.
- LUCHAIRE (Y.), DOLEZ (B.), VANTROYS (A.), *Les relations extérieures des Régions françaises, Recueil des conventions conclues par les régions françaises avec des collectivités publiques étrangères*, Collection études et recherches, La Documentation française, 1992, 356 p.
- LUCHAIRE (Y.), LUCHAIRE (F.), *Décentralisation et Constitution : commentaire de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Economica, 2003, 68 p.
- MATHIEU (J-L), *Les DOM-TOM*, PUF, 1988, 269 p.
- MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, L'Harmattan, 2007, 223 p.
- PESCATORE (P.), *L'ordre juridique des Communautés européennes, Etude des sources du droit communautaire*, Réimpression de l'ouvrage publié aux Presses Universitaires de Liège en 1975, Collection Droit de l'Union européenne, Bruylant, 2006, 316 p.
- REUTER (P.), *Introduction au droit des traités*, PUF, 3ème édition, 1995, 251 p.

- REUTER (P.), *Le développement de l'ordre juridique international, Ecrits de droit international*, Economica, 1995, 643 p.
- RIST (G.), *Le développement, Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, 426 p.
- ROMANO (S.), *L'ordre juridique*, Traduction française de la 2ème édition de l' *« Ordinamento giuridico »*, par FRANCOIS (L.), GOTHOT (P.), Collection « Philosophie du droit » (15), Dalloz, 1975, 174 p.
- SMOUTS (M-C), *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998, 409 p.
- SMOUTS (M-C), BATTISTELLA (D.), VENNESSON (P.), *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, 2003.
- TENIER (J.), *Intégrations régionales et mondialisation, Complémentarité ou contradiction*, Notes et études documentaires, La documentation Française, n° 5170-71, 2003, 232 p.

III- THESES

- AUDIT (M.), *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, 2002, 423 p.
- BACOYANNIS (C.), *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, PUAM, Economica, 1993, 319 p.
- BERTILE (W.), *La Réunion, Département français d'outre-mer, Région européenne ultrapériphérique*, Université de la Réunion, 2000, 986 p.
- BOUCHARD (C.), *L'espace indianocéanique, un système géopolitique en recomposition*, Université de Laval, Québec, 2000, 329 p.
- BRIAL (F.), *Décentralisation territoriale et coopération internationale. Le cas de l'outre-mer français*, L'Harmattan, 1997, 350 p.
- CHICOT (P-Y), *L'affirmation juridique de l'exercice de la compétence internationale locale, l'exemple de l'action extérieure des départements-régions d'Amérique*, Université de Caen, 2002, 736 p.
- DISTEFANO (G.), *L'ordre international entre légalité et effectivité, Le titre juridique dans le contentieux territorial*, A. Pedone, 2002, 585 p.
- DOLEZ (B.), *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Université de Lille 2, 1993, 472 p.

- GOESEL–LE BIHAN (V.), *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Vème République*, A. Pedone, 1995, 437 p.
- JACQUE (J-P), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, LGDJ, 1972, 511 p.
- JOYAU (M.), *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, 1998, 362 p.
- LEVRAT (N.), *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, 1994, 458 p.
- LUBAC (J-C), *Recherches sur les problèmes juridiques de la coopération internationale des collectivités territoriales*, Université des sciences sociales (Toulouse), 2005, 568 p.
- MAHOUACHI (M.), *La liberté contractuelle des collectivités territoriales*, PUAM, 2002, 609 p.
- MELLA (E.), *Essai sur la nature de la délibération locale*, LGDJ, 2003, 317 p.
- MERLEY (N.), *Conception et administration du territoire en France métropolitaine*, PUAM, 1998, 710 p.
- NDIAYE (P.), *Les collectivités territoriales et l'ordre international, Etat et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire français*, Université de Montpellier I, 1994, 528 p.
- RUBIO (N.), *L'avenir des départements antillais*, CERIC, Université d'Aix-Marseille III, La documentation française, 2000, 405 p.
- SAUVAGEOT (F.), *Les catégories de collectivités territoriales de la République, Contribution à l'étude de l'article 72, alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, PUAM, 2004, 472 p.
- SCHMITT (N.), *L'émergence du régionalisme coopératif en Europe, Identité régionale et construction européenne*, Editions universitaires Fribourg Suisse, 2002, 504 p.
- TOURARD (H.), *L'internationalisation des constitutions nationales*, LGDJ, 2000, 724 p.

IV- ARTICLES DE DOCTRINE

- AGNIEL (G.), « Les organisations régionales du Pacifique », in Les Cahiers de l'ORIHS, *Organisations régionales dans l'hémisphère sud et relations avec les puissances extérieures*, Observatoire des Relations internationales dans l'Hémisphère Sud (ORIHS), n° 6, 2001, p. 1.
- AMSELEK (P.), « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, PUAM, 2007-2, pp. 557-581.

- ANDRE (C.), « Les dimensions du Marché unique et les politiques régionales de la Communauté », *R.M.C.* 1990, pp. 142-146.
- AUBY (J-F), « Droit de l'outre-mer et production des normes », in *Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, pp. 29-41.
- AUDEOUD (O.), « Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale », in S.F.D.I., *L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle*, Pedone, 1994, pp. 139-169.
- AUDIT (M.), « Les conventions de coopération décentralisée », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, L'Harmattan, 2007, pp. 193-200.
- AUTEXIER (C.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *R.F.D.A.* 1986, pp. 568-579.
- AUTEXIER (C.), « Licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et préservation des intérêts nationaux », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, pp. 245-263.
- AUTEXIER (C.), « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », *R.F.D.A.* 1993, pp. 411-425.
- BARBERIS (J-A), « Le concept de « traité international » et ses limites », *A.F.D.I.* 1984, pp. 239-270.
- BARELLA (X.), « La coopération décentralisée à la recherche d'une sécurité juridique renforcée », *A.J.D.A.* 2008, pp. 1580-1587.
- BENOIT (J.), « La liberté d'administration locale », *R.F.D.A.* 2002, pp. 1065-1079.
- BOULOUIS (J.), « Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale, Commentaire des décisions du Conseil Constitutionnel », *A.J.D.A.* 1982, pp. 303-306.
- BOYER (A.), « Sur quelques questions soulevées par l'habilitation des départements et régions d'outre-mer en matière législative », *R.F.D.A.* 2009, pp. 61-66.
- BRARD (Y.), « Autonomie interne et source du droit en Polynésie française », *A.J.D.A.* 1992, pp. 544-561.
- BRARD (Y.), « Identité ou spécialité législative », in FABERON (J-Y), *L'outre- mer français, La nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, pp. 115-126.
- BURDEAU (G.), « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », in *Mélanges offerts à Paul REUTER, Le droit international : unité et diversité*, A. Pedone, 1981, pp. 103-126.

- BURDEAU (G.), « Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'Etat de droit », *A.F.D.I.* 1986, pp. 837-856.
- BUZELAY (A.), « Rôle et limites des fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale », *R.M.C.U.E* 1996, pp. 579-584.
- BUZZINI (G-P), « La « généralité » du droit international général, Réflexions sur la polysémie d'un concept », *R.G.D.I.P.* 2004, pp. 381-406.
- CABANES (A.), ROBBES (A.), « La coopération décentralisée : comment s'extraire des contingences de l'intérêt public local ? », *A.J.D.A.* 2003, pp. 593-602.
- CAILLE (P-O), « L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *A.J.D.A.* 2008, pp. 1887-1892.
- CARTON (J-P), « La théorie de l'institution de Maurice Hauriou », *ZENON, La République et ses savants*, 2004, pp. 157-165.
- CHEVALLIER (J.), « La normativité », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 21, 2006, pp. 56-58.
- COULEE (F.), « Collectivités territoriales non étatiques et champ d'application des traités internationaux », in S.F.D.I., *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, A. Pedone, 2002, pp. 95-124.
- CUSTOS (D.), « La décentralisation dans les DOM entre continuité et renouvellement », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, *R.F.A.P.* 2002, n° 101, pp. 15-24.
- DABEE (B.), « La coopération entre pays du Sud-ouest de l'océan Indien : la Commission de l'Océan Indien, bilan et perspectives », in GOHIN (O.) et MAURICE (P.), *Les relations internationales dans l'océan Indien*, CERIGOI, Université de la Réunion, 1992, pp. 333-339.
- DARCY (G.), « La décision exécutoire, Esquisse méthodologique », *A.J.D.A.* 1994, pp. 663-678.
- DECAUX (E.), « Déclarations et conventions en droit international », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 21, 2006, pp. 88-93.
- DELACOUR (E.), « La liberté contractuelle des collectivités territoriales », *Collectivités territoriales, Intercommunalité*, JurisClasseur, novembre 2003, n° 11, pp. 5-12.
- DELAHAYE (Y.), « Une nouvelle forme de coopération : la coopération décentralisée », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, pp. 41-53.
- DELCAMP (A.), LOUGHLIN (J.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Notes et études documentaires, La documentation Française, 2002, pp. 11-26.

- DHOMMEAUX (J.), « La conclusion des engagements internationaux en droit français : dix-sept ans de pratique », *A.F.D.I.* 1975, pp. 815-858.
- DHOMMEAUX (J.), « Le rôle du Parlement dans l'élaboration des engagements internationaux : continuité et changement », *R.D.P.* 1987, pp. 1449-1488.
- DIEMERT (S.), « La création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin », *R.F.D.A.* 2007, pp. 669-680.
- DOLEZ (B.), « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *R.F.D.A.* 1995, pp. 936-945.
- DORMOY (D.), « Les relations internationales et l'outre-mer : l'exemple polynésien », *A.J.D.A.* 1992, pp. 575-582.
- DUPLESSIS (I.), « Le vertige et la *soft law* : réactions doctrinales en droit international », *Revue québécoise de droit international*, 2007, Hors série, p. 247.
- DUPUY (P-M), « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *A.F.D.I.* 1977, pp. 837-860.
- EISENMANN (C.), « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », in *Mélanges offerts à MAURY (J.)*, Dalloz et Sirey, Tome II, 1960, pp. 379-403.
- FABERON (J-Y), « De l'outre-mer », *JCP Administrations et Collectivités territoriales*, Dossier spécial, 28 octobre 2002, n° 3, pp. 103-106.
- FABRY (V.), « L'outre-mer dans les ensembles régionaux », in Pouvoirs, *L'outre-mer*, Seuil, 2005, n° 113, pp. 159-170.
- FEUER (G.), « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP, l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *R.G.D.I.P.* 2002, pp. 269-293.
- FLORY (M.), « Essai de typologie de la coopération bilatérale pour le développement », *A.F.D.I.* 1973, pp. 696-719.
- FORT (F-X), « Coopération intercommunale et principe de libre administration », *D.A.* 2003, pp. 12-19.
- GAETA (F.), « La nouvelle politique régionale européenne, Mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe », *R.F.A.P.* 2004, n° 111, pp. 447-459.
- GAILLARD (E.), « Trente ans de Lex Mercatoria, Pour une application sélective de la méthode des principes généraux du droit », *J.D.I.* 1995, pp. 5-30.
- GAUTIER (P.), « La nature juridique des conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats différents », in LEJEUNE (Y.), *Le droit des*

relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etat distincts, les expériences franco-belge et franco-espagnole, Bruylant, 2005, pp. 51-75.

- GAUTRON (J-C), « Le fait régional dans la société internationale », in S.F.D.I., *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, A. Pedone, 1977, pp. 3-44.

- GOESEL-LE BIHAN (V.), « Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures », *A.F.D.I.* 1997, pp. 58-81.

- GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les relations internationales : le dispositif juridique », in ELFORT (M.), FABERON (J-Y), GOESEL-LE BIHAN (V.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, pp. 527-547.

- GOESEL-LE BIHAN (V.), « La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux : essai d'analyse générale », *R.F.D.C.* 2006, pp. 3-11.

- GOESEL-LE BIHAN (V.), « Le Conseil Constitutionnel et la conclusion des accords internationaux par les collectivités ultra-marines : un exemple de réserves contestables », *R.F.D.C.* 2006, pp. 375-386.

- GOESEL-LE BIHAN (V.), « Les compétences internationales des collectivités d'outre-mer », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, L'Harmattan, 2007, pp. 95-108.

- GOHIN (O.), « L'action internationale de l'Etat outre-mer », *A.J.D.A.* 2001, pp. 438-443.

- GOHIN (O.), « La réforme constitutionnelle de la décentralisation après la première lecture devant le Sénat », *L.P.A.*, 26 novembre 2002, pp. 5-10.

- GOHIN (O.), « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *A.J.D.A.* 2003, pp. 522-528.

- GOHIN (O.), « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *R.F.D.A.* 2003, pp. 678-683.

- GOUNIN (Y.), « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales », *A.J.D.A.* 2005, pp. 1713-1717.

- HERTZOG (R.), « Rapport de synthèse, Les relations entre collectivités territoriales dans une administration locale fragmentée : des régimes juridiques variés au service de finalités multiples », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2005, pp. 201-217.

- JACQUET (J-M), « L'Etat, opérateur du commerce international », *J.D.I.* 1989, pp. 621-690.

- KARPENSCHIF (M.), « Les supports normatifs », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2005, pp. 89-111.

- KARUNATILLEKE (K.), « Essai d'une classification des accords conclus par les organisations internationales, entre elles ou avec des Etats », *R.G.D.I.P.* 1971, pp. 12-91.
- KOUBI (G.), « Acte exécutoire et actes des autorités locales », *R.D.P.* 1990, pp. 1493-1522.
- KOVAR (R.), « La distinction « gestion publique-gestion privée » et le régime des conventions en droit international », *Recueil d'études en Hommage à Charles EISENMANN*, CUJAS, 1977, pp. 423-439.
- LAFORE (R.), « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *R.D.P.* 1988, pp. 763-811.
- LAMPUE (P.), « Note sous la décision du Conseil Constitutionnel n° 65-34 L du 2 juillet 1965 relative à la nature juridique des articles 1er, 5, 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce », *Recueil Penant,* 1966, p. 347.
- LAUSEIG (J.), « Le défi de l'appartenance régionale multiple : le cas des îles du Sud-ouest de l'océan Indien », in Les Cahiers de l'ORIHS, *Organisations régionales dans l'hémisphère sud et relations avec les puissances extérieures*, Observatoire des Relations internationales dans l'Hémisphère Sud (ORIHS), 2001, n° 6, pp. 205-232.
- LEBEN (C.), « De quelques doctrines de l'ordre juridique », in *Ordre juridique ?* 1, *Droits*, n° 33/2001, pp. 13-39.
- LE GUILCHER (S.), « Le statut juridique des « lois du pays » polynésiennes : entre continuité et originalité », *R.F.D.A* 2006, pp. 1103-1110.
- LEMAIRE (F.), « Le Conseil constitutionnel et l'avenir institutionnel des départements d'outre-mer (à propos de la décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 Loi d'orientation pour l'outre-mer) », *R.F.D.A.* 2002, pp. 361-366.
- LEMAIRE (F.), « Le nouveau statut constitutionnel de l'outre-mer français », *JCP Administrations et Collectivités territoriales*, 16 juin 2003, n° 25, pp. 809-814.
- LE POURHIET (A-M), « Référendums aux Antilles « Nou pa ka acheté chat an sak » », *R.D.P.* 2004, pp. 659-679.
- LESAGE (M.), « Les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la Vème République », *A.F.D.I.* 1962, pp. 873-905.
- LEJEUNE (Y.), « La nature juridique des organismes de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales », in LEJEUNE (Y.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etat distincts, les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruylant, 2005, pp. 95-145.

- LEJEUNE (Y.), « Les compétences internationales des collectivités territoriales, Approche comparée », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, L'Harmattan, 2007, pp. 61-94.
- LINGIBE (P.), « Le changement institutionnel du département-région d'outre-mer : Les marges de manœuvre », *JCP Administrations et collectivités territoriales*, 10 février 2003, n° 7, pp. 171-175.
- LUCHAIRE (F.), « La Polynésie française devant le Conseil constitutionnel », *R.D.P.* 2004, pp. 1727-1737.
- LUCHAIRE (Y.), « Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, pp. 209-218.
- LUCHAIRE (Y.), « La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, L'Harmattan, 2007, pp. 35-45.
- MAYER (P.), « La neutralisation du pouvoir normatif de l'Etat en matière de contrats d'Etat », *J.D.I.* 1986, pp. 5-78.
- MELLERAY (F.), « La qualification juridique des contrats conclus à l'étranger par des personnes publiques françaises, Brèves remarques à partir de deux arrêts récents du Conseil d'Etat », *R.F.D.A.* 2008, pp. 1123-1127.
- MERLE (M.), « Le concept de transnationalité », in *Mélanges René-Jean DUPUY, Humanité et Droit international*, A. Pedone, 1991, pp. 223-231.
- MEUNIER (P.), « Organisation commune des marchés des bananes et débouchés des productions « domiennes » », in GRARD (L.), DE RAULIN (A.), *Le développement des DOM et la Communauté européenne*, La documentation Française, 1998, pp. 123-145.
- MILLARD (E.), « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 21, pp. 59-62.
- NABAJOTH (E.), « Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes : une histoire en construction », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation, R.F.A.P.* 2002, n° 101, pp. 137-148.
- NANCHI (A.), « Les relations transfrontalières », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2005, pp. 113-142.
- NEMERY (J-C), « Rapports introductifs », in CONAC (G.), DESOUCHES (C.), NEMERY (J-C), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, pp. 37-40.

- NOURY (A.), « Les instruments institutionnels de l'action internationale des collectivités territoriales », in MONDOU (C.), POTTEAU (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales, bilan et perspectives*, L'Harmattan, 2007, pp. 201-218.
- OBERDORFF (H.), « Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français », *R.D.P.* 1995, pp. 25-49.
- OMARJEE (I.), « Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et les frontières ultrapériphériques de l'Union européenne : le régime des RUP, entre consolidation et interrogations », *L.P.A.*, 10 novembre 2005, n° 224, pp. 4-11.
- ORAISON (A.), « Réflexions critiques sur le maintien du *statut quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 », *R.F.D.A.* 2004, pp. 42-58.
- ORAISON (A.), « Les énigmatiques « arrangements administratifs » consacrés par la loi organique du 27 février 2004, relative à la Polynésie française (Réflexion sur une compétence internationale spécifique reconnue à une collectivité d'outre-mer du Pacifique », *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, 2004-4, pp. 2387-2395.
- ORAISON (A.), « Le statut nouveau des collectivités d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, (Exégèse comparative des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) », *R.D.P.* 2008, pp. 153-183.
- PASTOREL (J-P), « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *R.D.P.* 2007, pp. 51-87.
- PERROT (D.), DINTIMILLE (M-C), « La filière canne-sucre-rhum », in GRARD (L.), DE RAULIN (A.), *Le développement des DOM et la Communauté européenne*, La documentation Française, 1998, pp. 95-121.
- PICOD (F.), « La normativité du droit communautaire », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 21, pp. 94-99.
- PONTIER (J-M), « Semper Manet. Sur une clause générale de compétence », *R.D.P.* 1984, pp. 1443-1472.
- POSTEL-VINAY (K.), « La transformation spatiale des relations internationales », in SMOUTS (M-C), *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 163-181.
- PRIEUR (M.), « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *R.F.D.A.* 1985, pp. 322-331.

- RAFIDINARIVO RAKOTOLAHY (C.), « La situation associative à Madagascar », in Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement de la Réunion (C.C.E.E.), 2000, p. 11.
- RAMBAUD (P.), « Le Parlement et les engagements internationaux de la France sous la Vème République », *R.G.D.I.P.* 1977, pp. 617-666.
- RENAULD (J-G), « Réflexions sur l'œuvre du professeur DABIN », in *Mélanges en l'honneur de Jean DABIN, Théorie Générale du Droit*, Tome 1, Bruylant, 1963, pp. 231-246.
- ROUX (A.), « Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales », *R.F.D.A.* 1992, pp. 435-452.
- ROUX (A.), « Le pouvoir normatif », in FABERON (J-Y), *L'outre- mer français, La nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, pp. 127-139.
- RUBIO (N.), « La coordination département/région d'outre-mer », in ELFORT (M.), FABERON (J-Y), GOESEL-LE BIHAN (V.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, pp. 161-178.
- SCHNEIDER (C.), « La souveraineté de l'Etat au carrefour du droit international et du droit administratif, Réflexions sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques », in *Mélanges en l'honneur de Gustave PEISER, Droit public*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 423-449.
- SERGENT (B.), « Les castes, mode d'emploi », *Revue L'Histoire, Les mystères de l'Inde, Du Bouddha à Gandhi*, juillet-août 2003, n° 278, p. 14.
- SERMET (L.), « L'océan Indien : la difficile intégration dans l'espace régional », in *Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation, R.F.A.P.* 2002, n° 101, pp. 149-156.
- SMOUTS (M-C), « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in LE GALES (P.), LEQUESNE (C.), *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, 1997, pp. 37-45.
- SUR (S.), « Une collectivité locale à statut spécifique internationalement défini : l'île de Saint-Barthélemy », in *Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU, Les collectivités locales*, Economica, 2003, pp. 431-443.
- TESOKA (L.), « Les transformations du pouvoir normatif des collectivités territoriales d'outre-mer par la loi organique du 21 février 2007 », *R.F.D.A.* 2007, pp. 661-664.
- THOENIG (J-C), « La décentralisation, dix ans après », in *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 9.
- TIMSIT (G.), « L'ordre juridique comme métaphore », in *Ordre juridique ?* 1, *Droits*, n° 33/2001, pp. 3-18.

- TRIGEAUD (J-M), « Le droit dans la perspective d'une connaissance métaphysique », *La représentation, Droits*, 1987, n° 6, pp. 117-129.
- TROPER (M.), « Libre administration et théorie générale du droit, Le concept de libre administration », in MOREAU (J.), DARCY (G.), *La libre administration des collectivités locales, Réflexion sur la décentralisation*, Economica, 1984, pp. 55-62.
- VALLEE (C.), « Notes sur les dispositions relatives au droit international dans quelques Constitutions récentes », *A.F.D.I.* 1979, pp. 255-280.
- VAUGIER-CHATTERJEE (A.), « Le fédéralisme entre centralisation et décentralisation », *Pouvoirs*, 1999, n° 90, p. 25-41, in VIRMANI (A.), « L'Inde, une puissance en mutation », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation Française, 23 novembre 2001, n° 866, pp. 14-18.
- VERHOEVEN (J.), « Traités ou contrats entre Etats ? Sur les conflits de lois en droit des gens », *J.D.I.* 1984, pp. 5-36.
- VERPEAUX (M.), « Les principes constitutionnels », in CAUDAL (S.), ROBBE (F.), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2005, pp. 47-68.
- VIRALLY (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, La Communauté internationale*, A. Pedone, 1974, pp. 277-300.
- WEIL (P.), « Vers une normativité relative en droit international ? », *R.G.D.I.P.* 1982, pp. 5-47.
- WELZ (C.), « Collectivités locales en Allemagne : entre fédéralisme et subsidiarité », DELCAMP (A.), LOUGHLIN (J.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Notes et études documentaires, La documentation Française, 2002, pp. 27-51.

V- RAPPORTS ET ETUDES

- C.C.E.E., *La situation associative à Madagascar*, Région Réunion, 2000, 26 p.
- LISE (C.), TAMAYA (M.), *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, 1999, 214 p.
- MELCHIOR (P.), Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, 2003, 93 p.

- Ministère des Affaires étrangères, DGCID, *Guide de la coopération décentralisée, Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales*, La documentation Française, 2ème édition, 2006, 178 p.
- Rapport DECOCQ (C.) sur la proposition de loi (n° 2624) relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, Assemblée Nationale, n° 3610, 24 janvier 2007.
- Rapport public du Conseil d'Etat 1993, EDCE, La Documentation française, n° 45, 1994, 528 p.
- Rapport public du Conseil d'Etat 1994, EDCE, La Documentation française, n° 46, 1995, 599 p.
- SABLE (V.), *La politique de coopération régionale entre les DOM-TOM et les Etats ACP*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1987, 237 p.
- Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat, *« Droit international et droit français »*, 25 avril 1985, Notes et études documentaires, 1986, n° 4803, p. 10.
- Section du rapport et des études du Conseil d'Etat, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Les études du Conseil d'Etat, La documentation Française, 2006, 127 p.
- Vade-mecum de la CNCD *« Coopération décentralisée et Intercommunalités »*, 15 décembre 2004, 86 p.

VI- JURISPRUDENCE

A- JURISPRUDENCE NATIONALE

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat*, *Rec.* p. 27.
- Décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980, *Loi autorisant la ratification de la convention franco-allemande additionnelle à la convention européenne d'entraide judicaire en matière pénale du 20 avril 1959*, *JO* du 19 juillet 1980, p. 1835, *Rec.* p. 36.

- Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JO* du 3 mars 1982, p. 759, *Rec.* p. 38.
- Décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, *Loi portant statut particulier de la région de Corse*, *JO* du 27 février 1982, p. 697, *Rec.* p. 41.
- Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 *relative à la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, *JO* du 4 décembre 1982, p. 3666, *Rec.* p. 70.
- Décision n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, *JO* du 21 juillet 1983, p. 2251, *Rec.* p. 43.
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, *JO* du 21 janvier 1984, p. 368, *Rec.* p. 38.
- Décision n° 84-169 DC du 28 février 1984, *Loi relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises*, *JO* du 2 mars 1984, p. 764, *Rec.* p. 43.
- Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, *JO* du 28 juillet 1984, p. 2493, *Rec.* p. 48.
- Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985, *Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, signé par la France le 28 avril 1983*, *JO* du 23 mai 1985, p. 5795, *Rec.* p. 15.
- Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, *JO* du 8 août 1985, p. 9125, *Rec.* p. 63.
- Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie*, *JO* du 21 janvier 1988, p. 1025, *Rec.* p. 31.
- Décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, *Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales*, *JO* du 13 janvier 1989, p. 524, *Rec.* p. 10.
- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, *JO* du 1er juin 1990, p. 6518, *Rec.* p. 61.
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, *Loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenues pour la détermination des bases des impôts directs locaux*, *JO* du 27 juillet 1990, p. 9021, *Rec.* p. 70.
- Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, *JO* du 11 avril 1992, p. 5354, *Rec.* p. 55.

- Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO* du 1er février 1995, p. 1706, *Rec.* p. 183.
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, JO* du 13 avril 1996, p. 5724, *Rec.* p. 43.
- Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale, JO* du 24 janvier 1999, p. 1317, *Rec.* p. 29.
- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer, JO* du 14 décembre 2000, p. 19830, *Rec.* p. 164.
- Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie Française, JO* du 2 mars 2004, p. 4220, *Rec.* p. 41.
- Décision n° 2007-552 DC du 1er mars 2007, *Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, JO* du 7 mars 2007, p. 4365.

- TRIBUNAL DES CONFLITS

- TC 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris, Rec.* p. 537.
- TC 7 octobre 1991, *CROUS de l'Académie de Nancy-Metz, Rec.* p. 472.

- CONSEIL D'ETAT

- CE 6 décembre 1907, *Compagnie des chemins de fer de l'Est et autres, Lebon* p. 913.
- CE 31 juillet 1912, *Société des granits porphyroïdes des Vosges, Lebon* p. 909.
- CE 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Lebon* p. 583.
- CE 6 novembre 1936, *Arrighi, Lebon* p. 966.
- CE Ass. 28 mai 1937, *Decerf, Lebon* p. 534.
- CE 16 juillet 1941, *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, Lebon* p. 132.
- CE 29 janvier 1954, *Institut Notre-Dame du Kreisker, Lebon* p. 64.
- CE Ass. 25 octobre 1957, *Commune de Bondy, Lebon* p. 552.
- CE Ass. 24 novembre 1961, *Fédération nationale des syndicats de police, Lebon* p. 658.
- CE Ass. 2 mars 1962, *Rubin de Servens, Lebon* p. 143.
- CE 13 juillet 1965, Société *Navigator, Lebon* p. 132.
- CE 4 octobre 1967, *Epoux Bultel, Lebon* p. 350.
- CE 6 juin 1980 *GISTI, Lebon,* p. 259.
- CE Sect. 17 décembre 1982, *Société Radio Monte-Carlo, Lebon* p. 418.
- CE Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo, Lebon* p. 190.

- CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen, commune de Romainville, Lebon* p. 209.
- CE 11 mai 1990, *Bureau d'aide sociale de Blénod-lès-Pont-À-Mousson, Lebon* p. 123.
- CE 24 septembre 1990, *Boisdet, Lebon* p. 251.
- CE Sect. 25 janvier 1991, *Brasseur, Lebon* p. 23.
- CE Ass. 15 octobre 1993, *Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Lebon* p. 267.
- CE 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq, Lebon* p. 324.
- CE 10 juillet 1996, *Cayzeele, Lebon* p. 274.
- CE Ass. 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres, Lebon* p. 369.
- CE Ass. 18 décembre 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaecker, Lebon* p. 483.
- CE Sect. 19 novembre 1999, *Tegos, Lebon* p. 356.
- CE Sect. 18 janvier 2001, *Commune de Venelles, M. Morbelli, Lebon* p. 18.
- CE 16 novembre 2001, *Haut commissaire de la république en Polynésie française, R.F.D.A.* 2002, p. 173.
- CE 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique, Lebon* p. 624.
- CE Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvignères, Lebon* p. 463.
- CE Ass. 5 mars 2003, *Aggoun, Lebon* p. 77.
- CE Sect. 1er février 2006, *Sandras et Commune de Papara, R.F.D.A.* 2006, p. 278.
- CE 15 mars 2006, *Société Super Fare Nui, R.F.D.A.* 2006, p. 1122.
- CE 22 mars 2006, *Fritch et autres, R.F.D.A.* 2006, p. 1117.
- CE Ass. 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation Guadeloupe, R.F.D.A.* 2007, p. 710.
- CE 4 juillet 2008, *Société Colas Djibouti*, n° 316028, *AJ.D.A.* 2008, p. 1359.
- CE 25 juillet 2008, *Institut européen d'archéologie sous-marine*, n° 304172, *A.J.D.A.* 2008, p. 1519.

- COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL

- CAA Marseille 7 décembre 1999, *Commune d'Istres*, n° 98MA00236.
- CAA Douai 13 mai 2004, *M. Eric Delcroix*, n° 02DA00929.

- TRIBUNAL ADMINISTRATIF

- TA Poitiers 18 novembre 2004, *Charbonneau*, *A.J.D.A.* 2005, p. 486.
- TA Cergy-Pontoise 25 novembre 2004, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 0203571.
- TA Paris 10 juillet 2008, *Madame Le Pen c/ Région Ile de France*.

- NOTES DE JURISPRUDENCE

- LACHAUME (J-F), Note sous CE 5 mars 2003 *Aggoun*, *R.F.D.A.* 2003, pp. 1223-1228.
- MOYRAND (A.) et TROIANIELLO (A.), Notes sous CE 15 mars 2006, *Société Super Fare Nui*, *R.F.D.A.* 2006, pp. 1118-1122.
- MOYRAND (A.) et TROIANIELLO (A.), Notes sous CE 22 mars 2006, *Fritch et autres*, *R.F.D.A.* 2006, pp. 1111-1117.

- CONCLUSIONS

- ARRIGHI DE CASANOVA (J.), Conclusions sur CE Sect. 19 novembre 1999, *Tegos*, *R.F.D.A.* 2000, p. 833.
- HENRY (J-F), Conclusions sur CE Ass. 2 mars 1962, *Rubin de Servens*, *R.D.P.* 1962, p. 294.
- LABETOULLE (D.), Conclusions sur TC 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris*, *A.J.D.A.* 1983, p. 356.
- MAUGÜE (C.), Conclusions sur CE Ass. 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*, *R.F.D.A.* 1998, p. 1081.
- STAHL (J-H), Conclusions sur CE Ass. 5 mars 2003, *Aggoun*, *R.F.D.A.* 2003, pp. 1214-1221.
- STAHL (J-H), Conclusions sur CE Sect. 1er février 2006, *Sandras et Commune de Papara*, *R.F.D.A.* 2006, pp. 271-278.

B- JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE

- COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

- CJCE, Aff. 26/62 du 5 février 1963, *NV Algemene Transport en Expéditie Onderneming Van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise*, *Rec.* p. 1.
- CJCE, Aff. 6/64 du 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, *Rec.* p. 1141.
- CJCE, Aff. 90/63 et 91/63 du 13 novembre 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, *Rec.* p. 1217, 1232.

C- JURISPRUDENCE INTERNATIONALE

- COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

- CIJ, Avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies, Rec.* 1949 p. 174.
- CIJ, 21 décembre 1962, *Sud-Ouest africain, exceptions préliminaires, Rec.* 1962, p. 331.
- CIJ, 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, (Belgique c/Espagne), Rec.* 1970 p. 32.
- CIJ, 19 décembre 1978, *Plateau continental de la mer Egée, Rec.* 1978, p. 38.
- CIJ, 1er juillet 1994, Affaire de la *Délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahreïn*, *Rec.* 1994, p. 120.

- COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

- CPJI, 6 avril 1935, *Avis consultatif sur les Ecoles minoritaires en Albanie*, Série A/B, n° 64, *Rec.* p. 17.

D- DECISIONS ARBITRALES

- Sentence Arbitrale, 10 juin 1955, *Affaire dite des Cargaisons déroutées (Grèce/ Royaume-Uni).*

TABLES DES MATIERES

SOMMAIRE 3

TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS 5

INTRODUCTION 8

PREMIERE PARTIE :
L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE LA COOPERATION REGIONALE 29

TITRE 1 : La déconcentration de l'action internationale de l'Etat 31

CHAPITRE 1 : Les compétences des DROM en matière internationale 32

SECTION 1 : Les DROM dans l'activité interétatique 32
I : La participation des DROM au processus de conclusion d'un engagement international ... 33
A : Les moyens juridiques offerts par la loi d'orientation pour l'outre-mer 33
B : L'association des DROM aux engagements internationaux de leur environnement régional 35
1 : Le dispositif juridique 35
2 : Le positionnement des DROM 40
II : L'intervention du Conseil Constitutionnel 43
A : L'interprétation du Conseil Constitutionnel 44
B : Une réécriture du dispositif juridique 47

SECTION 2 : Les éléments juridiques de la coopération régionale déconcentrée 50
I : L'application du cadre constitutionnel à la conclusion des engagements internationaux ... 50
A : Le droit constitutionnel de l'action internationale de l'Etat 51
1 : Les prérogatives constitutionnelles du Président de la République 51
2 : Le partage des compétences étatiques 55
B : La matérialisation des compétences étatiques 67
1 : Le consentement de l'Etat 67
2 : L'introduction de l'engagement international dans l'ordre international 73
II : Le système d'association déconcentrée des DROM 78
A : La spécification de la dimension déconcentrée 78
B : Une association à l'action internationale régionale de l'Etat 85

CHAPITRE 2 : Le cadre juridique de la coopération régionale déconcentrée 90

SECTION 1 : Les données de l'association des DROM à l'action internationale régionale de l'Etat 90
I : Les paramètres du dispositif juridique 91
A : Les paramètres internes 91
B : Les paramètres externes 99
II : L'adaptation mesurée du système constitutionnel français 105
A : Les compétences internationales des outre-mers dans la Constitution 105
B : La relative action internationale des DROM 109
1 : Une contribution passive 110
2 : Une intervention internationale limitée 115

SECTION 2 : L'assouplissement réalisé 118
I : La voie choisie : les accords de coopération régionale déconcentrée 119
A : La pratique antérieure à la loi d'orientation pour l'outre-mer 119
B : Des entités étatiques partenaires de coopération 122
II : La voie exclue : les arrangements administratifs 125
A : Les procédures de conclusion ouvertes aux outre-mers 125
B : La qualification juridique 130

TITRE 2 : L'action régionale décentralisée des DROM 142

CHAPITRE 1 : Le droit de la coopération régionale décentralisée 143

SECTION 1 : L'identification des règles juridiques 144
I : Le dispositif juridique de la coopération décentralisée 144
A : L'épreuve de reconnaissance 145
B : Le droit positif 152
II : La détermination de la règle de droit en matière de coopération régionale décentralisée 156
A : La coopération régionale décentralisée 156
B : La problématique de l'adaptation de la règle de droit 168

SECTION 2 : Les structures institutionnelles de la coopération régionale décentralisée 174
I : Les structures de coopération adaptables 175
A : La société d'économie mixte locale (SEML) 175
B : L'accès aux organismes publics de droit étranger et la participation au capital d'une personne morale de droit étranger 182
C : Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) 187
II : L'inadaptation de certaines structures de coopération 191
A : Le district européen et le groupement européen d'intérêt économique (GEIE) 192
B : Le recours à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) 195

CHAPITRE 2 : La légalité des conventions de coopération régionale décentralisée 198

SECTION 1 : L'instrument conventionnel de coopération 198
I : La délimitation de l'outil 199
A : Le support juridique de la capacité 199
B : La convention de coopération 203
II : Le contrôle de l'outil 206
A : Les principes généraux d'élaboration de la convention de coopération 207
B : Le contrôle de légalité 208

SECTION 2 : Une base juridique redéfinie 211
I : Les limites matérielles de la compétence d'attribution 212
A : Le principe de libre administration des collectivités territoriales 212
B : La clause générale de compétence et les attributions légales de compétences 220
II : La coopération décentralisée : une compétence d'attribution légale 224
A : La fin de l'intérêt local 224
B : La progression juridique de la compétence 233

SECONDE PARTIE :
LA PRODUCTION JURIDIQUE DE LA COOPERATION REGIONALE 240

TITRE 1 : Le contenu des accords de coopération régionale 242

CHAPITRE 1 : Les relations entre les autorités locales ultramarines françaises et les Etats, territoires ou organismes régionaux 243

SECTION 1 : La nature juridique des accords de coopération régionale déconcentrée 243
I : La spécificité de la relation de coopération régionale déconcentrée 244
A : L'autorité locale compétente 244
1 : La collectivité territoriale d'outre-mer dans la République 245
2 : Le degré d'autonomie de la collectivité territoriale d'outre-mer dans la République 252
B : L'environnement régional concerné 258
II : L'accès au droit international 262
A : Le domaine de normativité de l'accord 263
1 : L'intérêt de la définition du domaine normatif 263
2 : Les paramètres de la normativité en droit international 268
B : Un accord de droit international public 271
1 : L'ordre juridique comme déterminant de la validité juridique 271
2 : L'accord international de coopération régionale déconcentrée 273

SECTION 2 : Un droit différencié pour l'autorité locale ultramarine française 276
I : Du droit international pour les collectivités territoriales supérieures 277
A : L'acteur local de la relation de coopération 277
B : La fonction de régulation interne et internationale de l'Etat 284
II : La collectivité territoriale ultrapériphérique dans son environnement 287
A : Des flux de coopération dans un espace régional 287
B : Un espace de coopération régionale construit 300

CHAPITRE 2 : Les relations entre les autorités locales françaises et les autorités locales étrangères 305

SECTION 1 : La nature juridique des conventions de coopération régionale décentralisée 305
I : Les acteurs de la relation de coopération décentralisée 306
A : L'identification de l'entité infraétatique partenaire de coopération 306
B : L'apport de l'associatif à la coopération décentralisée 313
II : Des conventions de droit interne 316
A : Une concentration sur l'acte conventionnel d'exécution 316
B : Le rattachement des conventions à l'ordre juridique interne 323

SECTION 2 : La variabilité du droit de la coopération décentralisée 326
I : Un droit différencié selon l'autorité locale française 327
A : Du droit commun 327
B : Du droit parcellaire 330
II : Un droit différent selon l'autorité locale étrangère 335
A : Les rapports entre autorités locales d'environnement proche 335
1 : Les collectivités territoriales métropolitaines 336
2 : Les DROM 339

3 : Les COM et la Nouvelle-Calédonie 346
B : Les rapports entre autorités locales d'environnements éloignés 350

TITRE 2 : Le droit applicable aux accords de coopération régionale 354

CHAPITRE 1 : Les incertitudes juridiques 355

SECTION 1 : La validité juridique des accords de coopération régionale déconcentrée 355
I : L'autorité normative des accords dans l'ordre juridique international 356
A : La faiblesse normative 356
B : La subordination aux normes de droit international 359
II : Les accords devant les ordres juridiques 363
A : Devant l'ordre juridique international 364
B : Devant l'ordre juridique interne 371
1 : Des compétences extensibles 372
2 : Le non respect des dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer et des lois organiques 374

SECTION 2 : Le régime juridique des conventions de coopération régionale décentralisée 377
I : La définition du régime juridique dans les conventions 378
A : Une inscription du régime juridique dans la convention 378
B : Une individualisation du régime juridique de la convention 383
II : Le rattachement au droit interne 388
A : Le détachement de la convention de son ordre juridique 389
B : Une problématique partielle mais réelle 393

CHAPITRE 2 : Les réflexions doctrinales 398

SECTION 1 : La recherche de définition du régime juridique des conventions de coopération décentralisée 398
I : Les voies d'identification du domaine d'exécution des conventions 399
A : Le champ d'intervention de l'entité infraétatique française et étrangère 399
B : Le procédé contractuel 402
II : Une visibilité interne ou externe du règlement des litiges 406
A : Une approche selon le droit interne français ou étranger 407
B : Le recours à un mode d'identification externe aux parties 414

SECTION 2 : La définition du droit des conventions de coopération décentralisée 417
I : Les positions doctrinales 417
A : De « l'infra-droit » international 418
B : Du droit administratif international 421
C : Du droit international privé « adapté » 426
D : Du droit transnational 428
II : Les perspectives de détermination du droit 433
A : Le droit international administratif et les conventions bilatérales 433
B : Le dispositif juridique de la loi d'orientation pour l'outre-mer 436
C : Le droit régional 438

CONCLUSION 445

BIBLIOGRAPHIE 451

TABLES DES MATIERES 471