

Paris, le - 3 MAI 2017

Le Ministre des Affaires étrangères et du développement international
La Ministre des outre-mer

à

Messieurs les préfets de la Guyane, de la Martinique, de Guadeloupe, de La Réunion, et de
Mayotte

Mesdames et Messieurs les chefs de poste diplomatiques et consulaires

Madame l'Ambassadrice, déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane

Monsieur l'Ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien

Objet : Compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

Référence : Circulaire conjointe du 19 mars 2012 sur les compétences exercées par les collectivités territoriales en matière internationale

La présente circulaire a pour objet de vous rappeler et d'actualiser les règles fixées par le code général des collectivités territoriales en matière d'action internationale des collectivités territoriales d'outre-mer. Celles-ci visent à renforcer leurs relations avec les pays voisins et les organisations régionales en valorisant leur potentiel économique, culturel, scientifique et technique, contribuant ainsi au rayonnement de la France dans ces régions. Cette intégration dans l'environnement régional implique des relations suivies qui peuvent prendre des formes variées.

Il convient, cependant, de rappeler que les nouvelles possibilités d'action offertes aux collectivités d'outre-mer se doivent d'être exercées dans le respect des exigences de la Constitution et du droit international public.

Il résulte de ces exigences qu'il appartient à l'Etat de conduire la politique extérieure de la France et de conclure des accords internationaux avec d'autres sujets de droit international. Seules des entités jouissant en droit international de la personnalité morale, tels que les Etats et les organisations internationales, peuvent en effet conclure de tels accords. Ainsi, les engagements

que peuvent souscrire les collectivités auprès d'autres Etats ou d'une organisation internationale, après y avoir été autorisées par un représentant de l'Etat et avoir été munies de pouvoirs de signature, doivent être regardés comme des accords internationaux conclus au nom de l'Etat.

Les autres engagements souscrits par des collectivités territoriales (engagements conclus avec des entités qui ne sont ni des Etats ni des organisations internationales ou conclus sans autorisation de l'Etat ni pouvoirs) relèvent d'une catégorie différente et ne peuvent être regardés comme de véritables accords internationaux. Ils requièrent une autorisation du représentant de l'Etat pour leur signature mais pas la délivrance de pouvoirs.

Ainsi, la précédente circulaire du 19 mars 2012 reste valable mais doit être précisée pour certains points à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional.

Le champ d'application de cette loi est celui des collectivités territoriales d'outre mer régies par l'article 73 de la Constitution, à l'exception de son article premier qui concerne l'ensemble des collectivités de l'hexagone ou ultramarines.

Contrairement à la circulaire de 2012, la présente circulaire ne traite par conséquent que de ces collectivités régies par l'article 73 : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte.

Le Livre blanc « Diplomatie et territoires », adopté par la Commission nationale de la coopération décentralisée le 23 novembre 2016, octroie une place toute particulière aux collectivités ultramarines dans la politique française de coopération décentralisée.

Les collectivités territoriales d'outre-mer ont donc un rôle actif à jouer, en coordination avec les services de l'Etat (préfectures et ambassades), qui assurent la cohérence de la politique de la France dans la zone. En effet, la compétence en matière d'action internationale au niveau local est répartie entre plusieurs acteurs :

- le préfet, représentant de l'Etat ;
- les chefs de postes diplomatiques et consulaires dans les pays voisins de ces collectivités territoriales d'outre-mer ;
- les ambassadeurs, délégués à la coopération régionale, institués par l'article 15 du décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 pris pour l'application de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, (articles R. 4433-29 à R. 4433-32 et articles R. 4433-33 à R. 4433-36 du CGCT). Ils ont pour mission de faciliter la coordination des actions de l'Etat et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale et de développer les actions internationales de ces dernières, en pleine cohérence avec les orientations de l'action diplomatique de l'Etat. Ils peuvent, en tant que de besoin, accompagner les collectivités territoriales d'outre-mer dans leurs démarches auprès des autorités de la République. Ils exercent leurs missions en association avec le ministère des outre-mer et en liaison avec les directions concernées du ministère des Affaires étrangères et du développement international ;
- les exécutifs des collectivités : selon les cas, le président du conseil départemental, le président du conseil régional ou le président de la collectivité territoriale unique.,

Il vous appartient de veiller à la cohérence entre les actions menées par l'Etat et les initiatives que les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent prendre vis-à-vis de partenaires étrangers et de vous informer mutuellement à cet effet. Ensemble, vous êtes appelés à jouer un rôle essentiel dans

la concertation avec les collectivités territoriales, que vous pouvez utilement conseiller pour la réalisation de leurs projets.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales distinguent plusieurs cas de figure s'agissant de la participation des collectivités territoriales d'outre-mer à l'action internationale de la France dans le cadre régional.

Conformément à la Constitution, la langue de négociation et de conclusion des accords est impérativement le français. A cet égard, les accords et conventions doivent être négociés en français par les collectivités territoriales et aboutir à l'établissement d'une version française faisant foi au même titre que les autres versions linguistiques le cas échéant. Il vous est demandé de veiller scrupuleusement au respect de cette règle en vous référant à la circulaire du Premier Ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux. C'est également dans cette circulaire que vous trouverez un certain nombre d'autres prescriptions qu'il vous revient de respecter.

1 - Pouvoir de proposition en matière de négociation d'accords

L'article 52 de la Constitution dispose : *« Le président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».*

L'article L 1115-5 du code général des collectivités territoriales (ci-après le « CGCT ») dispose : *« Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un Etat étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'Etat dans la région ».*

L'interdiction mentionnée au premier alinéa ne s'applique pas aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat lorsqu'elles entrent dans l'un des cas suivants :

1° La convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat ;

2° La convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation ;

3° La convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'Etat. »

A cet égard, la loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional a, par son article 1^{er}, modifié l'article L 1115-5 du code général des collectivités territoriales en ce qu'elle a précisé et étendu les dérogations possibles au principe général d'interdiction selon lequel une collectivité territoriale ne peut conclure de conventions avec un ou des Etats étrangers.

En d'autres termes, il découle de cet article L 1115-5 qu'une collectivité territoriale, munies des autorisations du représentant de l'Etat, peut signer en son nom propre une convention dans le cadre strict des dérogations prévues par cet article.

Toutefois, ces conventions, comme rappelé plus haut, ne sont pas des accords internationaux à proprement parler, dans la mesure où les collectivités territoriales ou régionales ne sont pas des sujets reconnus par le droit international public. Ces instruments doivent dès lors être considérés comme des « *conventions sui generis* » dont chaque projet doit être préalablement autorisé par les autorités de la République avant toute signature. Par conséquent, tout projet de convention d'une collectivité territoriale ou régionale entrant dans le champ des dérogations de l'article L. 1115-5 du CGCT devra être intitulé « convention » et non « accord » ou encore « accord international », etc.

Il est rappelé qu'il existe toujours, en vertu de l'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales, la possibilité pour les collectivités territoriales de conclure, dans le respect des engagements internationaux de la France, des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement.

A cet égard, il faut, tout d'abord, entendre par « *autorités locales étrangères* » les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Pour apprécier si l'autorité territoriale dispose bien de la faculté de passer des conventions, vous pourrez utilement consulter le ministère des Affaires étrangères et du développement international.

Ensuite, il convient de relever que la condition du respect des « *engagements internationaux de la France* » s'impose en toute hypothèse en la matière. En particulier, l'expression « *engagements internationaux* » comprend également nos engagements vis-à-vis des institutions européennes ; la France et ses territoires, notamment ceux qui constituent des régions ultra-périphériques (RUP) au regard du droit de l'Union européenne (i.e. la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion, la Martinique, Mayotte et Saint-Martin), ont une obligation de coopération loyale. Dès lors que les politiques et le droit de l'Union européenne s'appliquent, avec néanmoins la possibilité de certaines adaptations dans ces régions ultrapériphériques, il serait particulièrement préjudiciable que des engagements conventionnels locaux traduisent une action contraire au droit européen, aux orientations ou aux objectifs arrêtés au niveau de l'Union.

Par ailleurs, pour fixer les orientations générales d'une future coopération, les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent être également amenées à signer en leur nom propre des déclarations d'intention avec ces mêmes autorités locales étrangères. Si les déclarations d'intention ne constituent pas d'instruments juridiquement contraignants, il convient néanmoins de prendre toutes les précautions susmentionnées, afin d'assurer la cohérence de l'action extérieure de la France.

Enfin, dans le cadre du contrôle de légalité, le représentant de l'Etat veille à faire respecter le cadre légal rappelé par la circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Il transmet pour information les conventions de coopération décentralisée au ministère des outre-mer et au ministère des Affaires étrangères et du développement international.

1.1. Principes encadrant l'ouverture d'une négociation

En vertu des articles L. 3441-2, L. 4433-4-1, L.7153-2 et L.7253-2 du code général des collectivités territoriales, les assemblées délibérantes peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et des états ou territoires voisins, ou avec des organisations régionales des zones correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.

La loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional étend le champ géographique de la coopération pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

Il convient de relever que la décision d'ouvrir la négociation d'une convention constitue un acte de politique étrangère engageant la France. C'est pourquoi il est obligatoire de communiquer au ministère des Affaires étrangères et du développement international toute proposition en ce sens, selon les modalités définies au point 1.2. de la présente circulaire. En effet, seul ce ministère dispose d'une connaissance d'ensemble des relations internationales lui permettant de juger de l'opportunité d'une telle proposition.

1.2. Procédure

Le président de l'assemblée délibérante fait part au préfet de son souhait d'ouvrir une négociation en vue de la conclusion d'une convention en matière de coopération régionale. Le préfet informe le ministère des outre-mer de cette proposition et lui signale le contexte et l'objectif poursuivi par cette négociation. Il en informe parallèlement l'ambassadeur délégué à la coopération régionale de la zone, qui transmet cette proposition au ministère des Affaires étrangères et du développement international pour examen. Il convient de signaler que cet examen approfondi peut nécessiter un délai de l'ordre de deux mois.

Le ministère des Affaires étrangères et du développement international fait part à l'ambassadeur délégué et au ministère des outre-mer de sa décision. Le Préfet est chargé d'en informer le président de l'assemblée délibérante.

2 - Pouvoir de négociation et de signature de déclarations d'intention ou d'accords entre le Gouvernement de la République française et un ou plusieurs États

Les déclarations d'intention

Pour fixer les orientations générales d'une future coopération avec un Etat voisin, les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent être également amenées à signer des déclarations d'intention au nom du Gouvernement de la République française, après autorisation des autorités compétentes, à savoir le ministère des Affaires étrangères et du développement international, ou en leur nom, dans la limite de leurs compétences. Au regard du droit international, les déclarations d'intention sont juridiquement non contraignantes. A cette fin, la terminologie contraignante propre aux accords internationaux doit être proscrite. Néanmoins, la portée politique de telles déclarations doit conduire à associer le ministère des outre-mer et le ministère des affaires étrangères et du développement international au moment de la négociation et de la rédaction. A cette fin, vous informerez l'ambassadeur délégué, le ministère des outre-mer et le ministère des Affaires

étrangères et du développement international des projets de déclarations d'intention en cours de négociation, qui vous apporteront l'appui nécessaire en ce qui concerne les règles de rédaction de déclarations d'intention.

2.1. Les différents types d'accords

Par accord ou traité, il faut entendre tout engagement international juridiquement contraignant signé par un représentant de l'Etat ou d'une collectivité territoriale d'outre-mer, dûment muni de pouvoirs, au nom du gouvernement de la République française, et une autorité étatique étrangère, au nom de son gouvernement.

Lorsqu'un accord complète ou modifie un accord existant, il peut être appelé « protocole additionnel », « protocole modifiant l'accord » ou, à la rigueur, « avenant ».

Il vous est rappelé que la circulaire du Premier Ministre du 30 mai 1997¹ relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux proscrit la signature de « memorandum d'accord » (« *Memorandum of Understanding* » – « MoU ») ou « protocole d'accord ». Le MoU ou protocole d'accord n'est pas reconnu par la France, car cet instrument non contraignant se heurte à la conception française des accords internationaux. Tout engagement souscrit au nom du Gouvernement français, quelle que soit sa dénomination particulière, est considéré comme constituant un accord international créant des obligations juridiques certaines à l'égard de la France. Or la réciprocité n'est pas avérée, notamment dans de nombreux pays anglo-saxons, où le MoU ou « protocole d'accord », bien que souscrit de bonne foi, n'est pas pour autant considéré comme liant juridiquement ses signataires. Dans ce cas de figure, il conviendra ainsi d'orienter nos partenaires étrangers soit vers un instrument juridiquement contraignant reconnu par la France (accord intergouvernemental ou, dans certains cas, arrangement administratif) ou, si les signataires souhaitent se limiter à des engagements de nature politique, vers une déclaration d'intention.

Par ailleurs, il vous importe d'être vigilant sur un autre type de texte qui est susceptible d'être négocié et signé par les collectivités territoriales d'outre-mer et qui relève d'un régime particulier.

Les arrangements administratifs

La pratique internationale admet également la conclusion d'« arrangements administratifs », conclus par les ministres dans leur champ de compétence avec leurs homologues étrangers. Il convient de ne recourir localement à ces instruments que dans des circonstances particulières notamment pour préciser un accord existant ou pour organiser une coopération administrative de portée limitée. Il ne peut donc être fait usage de la technique de l'arrangement lorsque son objet relève du champ d'attribution de plusieurs ministres. Les arrangements administratifs ne doivent par ailleurs contenir aucun engagement d'ordre financier ou législatif qui les ferait entrer dans le champ de l'article 53 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n°96-373 du 9 avril 1996 a considéré qu'il s'agissait "*d'accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux*".

La procédure de négociation, de conclusion et de signature des arrangements administratifs est la même que celle applicable aux « accords ou traités », telle que décrite aux points 2-2 et 2-3, la principale différence tenant à l'absence de délivrance de pouvoirs de signature. Si le ministre ne signe pas lui-même, il doit délivrer une autorisation expresse à la personne, placée sous son autorité hiérarchique, qu'il désigne à cet effet. Vous veillerez, entre autres, à ce que les recteurs

¹ Circulaire disponible sur www.legifrance.gouv.fr

d'académie, les directeurs généraux des agences régionales de santé et les chefs des services déconcentrés de l'Etat sollicitent l'autorisation ministérielle préalable indispensable à la signature des arrangements administratifs.

Dans ce cadre, le ministère des affaires étrangères est informé, via le préfet et l'ambassadeur délégué, de l'intention du président du conseil territorial de négocier un arrangement administratif. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international dispose d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à cette négociation. Il peut aussi demander à participer à la négociation au sein de la délégation de la collectivité.

Le ministre concerné peut remettre au président du conseil territorial l'autorisation lui permettant de signer les arrangements administratifs au nom de la République. Ces arrangements administratifs sont ensuite soumis à la délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité.

Ils entrent en vigueur à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de leur transmission au représentant de l'Etat.

2.2. Procédure

La négociation et la signature des accords internationaux doivent se faire dans le respect des engagements internationaux de la France, y compris ceux souscrits dans le cadre de l'Union européenne, mais aussi de la Constitution et des principes de valeur constitutionnelle.

L'ambassadeur est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité, et à ce titre, il est chargé à la fois de la mise en œuvre, dans ce pays, de la politique extérieure de la France et de veiller à ce que les initiatives des collectivités territoriales d'outre-mer respectent la cohérence de cette politique.

De même, le préfet est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans la collectivité. Il lui appartient de veiller à la légalité des actions extérieures entreprises dans ce domaine par les représentants de la collectivité et de faire ainsi respecter les engagements internationaux de la France et les orientations de la politique étrangère de la France.

La rédaction et la présentation de l'ensemble des accords visés au 2.1. de la présente circulaire doivent être conformes aux règles rappelées par la circulaire du Premier ministre du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux.

Les procédures étant distinctes selon que l'objet de l'accord international relève des compétences de l'Etat, des compétences des collectivités territoriales d'outre-mer ou des deux à la fois, il appartient au ministère des outre-mer, au moment de l'ouverture d'une négociation, de le déterminer et d'en informer les acteurs concernés.

a/ En vertu des articles L 3441-3, L 4433-4-2, L. 7153-3 (Guyane) et L. 7253-3 (Martinique) du code général des collectivités territoriales, dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président de l'assemblée délibérante pour négocier et signer des accords avec les Etats ou territoires voisins ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, a précisé que dans ce cas, « *lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils*

généraux ou régionaux agissent comme représentants de l'Etat et au nom de la République française. Ils doivent, dans l'exécution de leur mandat, mettre en œuvre les instructions qui leur sont données par les autorités de la République compétentes. Ces mêmes autorités restent libres de délivrer pouvoir à d'autres plénipotentiaires ou de ne délivrer pouvoir aux présidents des conseils généraux ou régionaux que pour l'une seulement des phases de négociation et de signature ; elles peuvent retirer à tout moment les pouvoirs ainsi confiés ».

Lorsqu'ils n'ont pas reçu de pouvoir pour négocier ou signer des accords, les exécutifs ou leurs représentants peuvent être associés ou participer, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.

b/ En vertu des articles L 3441-4, L 4433-4-3, L. 7153-4 (Guyane), L. 7253-4 (Martinique), du code général des collectivités territoriales, dans les domaines de compétence des collectivités territoriales d'outre-mer, les assemblées délibérantes peuvent par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier des accords internationaux avec un ou plusieurs Etats ou territoires de la Caraïbe, les Etats ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les Etats ou territoires situés au voisinage de la Guyane, les Etats ou territoires de la Caraïbe ou les Etats ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe, les Etats ou territoires de l'océan indien, ou les Etats et territoires des continents voisins de l'océan Indien, les Etats de l'Atlantique Nord, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.

La délibération proposant la négociation d'un accord doit être transmise au préfet. Celui-ci la communique à l'ambassadeur délégué qui en informe le ministère des Affaires étrangères et du développement international ainsi que le ministère des outre-mer.

Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République délivrent un mandat de négociation au président de l'assemblée en vue de la conclusion d'un engagement international. Le mandat fixe les positions que celui-ci devra soutenir durant la négociation. Les autorités de la République, notamment le préfet ou l'ambassadeur délégué, sont, à leurs demandes, présentes ou représentées à la négociation.

Il importe de vous assurer qu'une information précise sur le contenu et l'évolution des discussions soit transmise tout au long de la négociation au ministère compétent selon l'objet de la négociation, ainsi qu'au ministère des Affaires étrangères et du développement international. Ceux-ci sont alors en mesure d'apporter les corrections et ajustements nécessaires. Les négociateurs en apposant leur dernier paraphe, reconnaissent la rédaction comme étant le résultat définitif de leurs discussions.

A l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à l'assemblée délibérante, pour acceptation. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international peut ensuite donner pouvoir à son président aux fins de procéder à la signature de l'accord.

c/ En vertu des articles L 3441-5 et L 4433-4-4, L.7153-5 (Guyane), L. 7253-5 (Martinique) du code général des collectivités territoriales, les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et sur des domaines de compétence des collectivités territoriales d'outre-mer sont, dans les cas où il n'est pas fait application de la faculté de délivrer pouvoir au président de l'assemblée délibérante, négociés et signés par les autorités de la République. A sa demande, le président de l'assemblée ou son représentant participe au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords. Il vous appartient de relayer cette demande

au Ministère des outre-mer et au ministère des affaires étrangères et du développement international.

2. 3. Signature des accords

Le président de l'assemblée délibérante n'est pas habilité à signer des accords négociés avec un Etat étranger sans être muni de pouvoirs de signature délivrés pour chaque accord en cause par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Que le projet d'accord négocié porte exclusivement sur des domaines de compétence des collectivités territoriales d'outre-mer, exclusivement sur des domaines de compétence de l'Etat ou à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat et des collectivités territoriales d'outre-mer, il appartient aux seules autorités de la République de prendre l'initiative, si elles le souhaitent, de délivrer des pouvoirs de signature au président.

La délivrance de pouvoirs de signature au président de l'assemblée délibérante est soumise aux conditions d'usage : ils ne sont délivrés par le ministre des affaires étrangères et du développement international qu'après avis favorable émis, au regard du texte du projet d'accord, par les services compétents au fond et par la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et du développement international et des éventuels autres ministères intéressés.

Comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000, la signature des représentants de la collectivité territoriale d'outre-mer est toujours apposée « pour le gouvernement de la République française » et en aucun cas pour la collectivité territoriale française d'outre-mer. En effet, lorsqu'il négocie et signe des accords avec des Etats étrangers, le président de l'assemblée délibérante de la collectivité agit comme représentant de l'Etat et non comme représentant de l'assemblée qu'il préside.

En conséquence, si le président de l'assemblée délibérante ne s'est pas vu délivrer les pouvoirs pour signer un accord négocié avec un Etat étranger situé dans l'environnement de la collectivité territoriale d'outre-mer, il ne peut apposer sa signature ni au nom de l'Etat, ni au nom de sa collectivité.

3 - Consultation des assemblées délibérantes

3 .1. Consultation de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte

Vous voudrez bien noter que la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte sont consultées sur certains **projets d'accords** internationaux, avant même leur signature.

a/ Sur certains projets d'accord internationaux

En vertu de l'article L 4433-15 du code général des collectivités territoriales, les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion et le conseil départemental de Mayotte, **sont saisis** pour avis de tout **projet d'accord** international, avant sa signature, portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée. La lettre de saisine des conseils régionaux ou du conseil général de Mayotte doit définir dans quel délai les conseils doivent rendre leur avis. Sauf cas d'urgence, le délai de deux mois semble raisonnable. Au-delà du délai défini dans la lettre de saisine, l'avis est réputé acquis.

En outre, en vertu de l'article L 4433-4 du code général des collectivités territoriales et des articles L. 7153-1 (Guyane) et L. 7253-1 (Martinique), les conseils régionaux de Guadeloupe, et de La Réunion, les conseils territoriaux de Martinique, de Guyane et le Conseil départemental de Mayotte **sont saisis** pour avis de tout projet d'accord international, avant sa signature, 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 ou les Etats de l'Océan indien. Les conseils régionaux et territoriaux ainsi que le conseil départemental de Mayotte se prononcent lors de la première réunion qui suit leur saisine. A défaut, leur avis est réputé acquis.

Le ministère des Affaires étrangères et du développement international informe le ministère des outre-mer des projets d'accord relevant des dispositions ci-dessus, afin qu'il puisse procéder aux consultations par l'intermédiaire du préfet. Si l'avis est rendu avant la signature de l'accord, le Gouvernement pourra en tenir compte.

b/ Sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux

Bien qu'aucun texte ne prévoie la consultation de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux, le Conseil d'Etat a admis que le ministère des outre-mer puisse procéder à la consultation de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée par l'objet même de l'accord. Si celle-ci ne s'est pas prononcée dans le délai d'un mois, le Gouvernement peut poursuivre la procédure de ratification ou d'approbation. L'avis rendu ne lie pas le Gouvernement.

4 - Représentation de la France au sein des organismes régionaux

En vertu de l'alinéa 3 de l'article 3441-3 et L 4433-4-2, des articles L 7153-3 (Guyane) et L. 7253-3 (Martinique) du code général des collectivités territoriales, le ministre des Affaires étrangères et du développement international peut confier au président de l'assemblée délibérante la représentation de la France au sein d'organismes régionaux dans la zone Caraïbe, de l'Atlantique Nord, au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l'Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies.

Le préfet, en liaison avec la collectivité, communique à l'ambassadeur délégué à la coopération régionale et au ministère des outre-mer les informations pertinentes à la décision de confier la représentation de la France à un élu d'une collectivité. Dans le cas où la représentation de la France est confiée à l'exécutif local la conduite de la délégation française ne peut être confiée qu'à un élu de la collectivité concernée. Lorsque le champ d'action d'une organisation régionale concerne plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer, le ministère des affaires étrangères et le ministère des outre-mer effectuent une concertation avec les collectivités afin de déterminer celle qui assurera la représentation de la France. Une démarche concertée entre les collectivités peut être adoptée pour déterminer une représentation alternée.

Dans les cas où il est fait application de cette possibilité, le ministère des affaires étrangères et du développement international munira le représentant de la France des instructions et des pouvoirs nécessaires. Les instructions fixent les positions que le représentant devra soutenir. Les pouvoirs sont un document écrit à en-tête du ministère des Affaires étrangères et du développement

international visant à justifier, vis-à-vis de l'organisation et des autres membres, de la capacité du représentant à siéger, négocier et voter au nom de l'Etat français.

Si la représentation de la France n'est pas confiée à un représentant élu de la collectivité territoriale d'outre-mer, le préfet, en lien avec le ministère des outre-mer consultera néanmoins préalablement la ou les collectivités concernées pour tenir compte de leurs intérêts propres dans l'élaboration des instructions. Pour les travaux des organisations régionales intéressant plusieurs collectivités, le ministère des outre-mer coordonne la consultation entre celles-ci afin de parvenir à une position consolidée des intérêts à défendre.

Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale, chacun pour ce qui concerne leur zone de compétence, veillent à relayer les demandes formées par les collectivités territoriales d'outre-mer en vue de leur association à l'élaboration des instructions et proposent, le cas échéant, que la délégation française soit conduite par le président de l'assemblée délibérante ou son représentant en charge des affaires internationales, européennes ou de la coopération régionale.

5 - Adhésion aux organismes régionaux

5.1. Adhésion de la France

En vertu des articles L 3441-6 et L 4433-4-5 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes régionaux dans la zone Caraïbe, dans la zone de l'Atlantique Nord, au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l'Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies.

Si la France peut adhérer à une organisation régionale selon les conditions fixées par les statuts constitutifs, elle y adhère en général au titre d'une ou plusieurs de ses collectivités territoriales d'outre-mer situées dans la région. Dans cette hypothèse, il est opportun d'assurer une concertation afin de s'accorder sur des instructions, ou pour convenir éventuellement de la désignation, à tour de rôle, des représentants de plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer à la tête de la délégation française.

5.2. Adhésion des collectivités territoriales d'outre-mer

En vertu des articles L. 4433-4-5, L. 7153-6 et L. 7253-6 du code général des collectivités territoriales, les collectivités uniques de Guyane et de la Martinique, les régions de Guadeloupe et de la Réunion et le Département de Mayotte peuvent, avec l'accord des autorités de la République, adhérer en leur nom propre à des organismes régionaux dans la zone Caraïbe, dans la zone de l'Atlantique Nord, au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l'Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies, en qualité de membres associés ou d'observateurs. Pour se faire, les statuts ou les organes décisionnels des organismes régionaux doivent cependant prévoir que le droit d'adhésion est ouvert à des entités non étatiques ou à des territoires.

Dans les cas où il est fait application de cette possibilité, il conviendra de veiller, d'une part, au respect de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités et, d'autre part, au respect des engagements internationaux et européens de la France. A cette fin, il conviendra de préciser les modalités de participation des collectivités aux travaux des organisations, notamment lorsque les sujets abordés toucheront à la fois à des compétences relevant de l'Etat et de la

collectivité. Ces modalités de participation pourront faire l'objet d'une convention entre l'Etat et les collectivités.

Dans la pratique, la procédure d'adhésion se déroule en deux temps, d'abord en interne puis sur le plan international. La collectivité sollicite dans un premier temps l'accord des autorités de la République, à savoir le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère des outre-mer. En cas d'accord de leur part, la collectivité demande son adhésion auprès de l'organisation régionale concernée, en tant que membre associé ou observateur, selon les critères et procédures d'admission fixés par les textes constitutifs de l'organisation ou les organes décisionnels. Dans cette hypothèse, le Président de l'assemblée délibérante est l'autorité habilitée à négocier l'adhésion de sa collectivité, avec l'appui le cas échéant de l'Ambassadeur accrédité auprès de l'organisation concernée ou de l'Ambassadeur délégué à la coopération régionale de zone.

Seules les régions d'outre-mer, les collectivités uniques ou le Département de Mayotte peuvent adhérer à une organisation régionale.

Lorsque les collectivités sont membres associés ou observateurs d'une organisation régionale, elles informent régulièrement les autorités de la République des travaux en cours au sein de l'organisation, qui pourront demander à être associées à la délégation de la collectivité.

6 - Affectation d'agents des collectivités dans les missions diplomatiques

En vertu de la loi du 5 décembre 2016, les régions de Guadeloupe, de La Réunion, ainsi que les collectivités uniques de Guyane et de la Martinique et le Département de Mayotte peuvent, dans les conditions déterminées par une convention conclue avec l'Etat, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

La désignation de l'agent se fait d'un commun accord entre le représentant de la collectivité, le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère des outre-mer. Les fonctions de l'agent sont spécifiées par une lettre de mission. Celle-ci peut prévoir qu'il est également chargé d'assurer le suivi des actions de coopération régionale dans les domaines de compétence du conseil régional ou qu'il apportera son concours au travail de la mission diplomatique auprès de laquelle il est affecté. Vous apporterez au besoin le soutien dont peuvent avoir besoin les collectivités pour engager des discussions sur les modalités pratiques d'intégration des représentants des collectivités au sein du réseau diplomatique français.

Un décret sera prochainement publié pour préciser ce cadre, notamment le régime indemnitaire, les facilités de résidence et remboursements de frais, en considération des conditions d'exercice de leurs fonctions.

7 - Coordination des politiques de coopération régionale

L'Ambassadeur délégué à la coopération régionale de zone est chargé de coordonner les politiques de coopération régionale afin de permettre une meilleure insertion des collectivités territoriales d'outre-mer dans leur environnement géographique, une coordination renforcée des actions de coopération et une visibilité accrue de la diplomatie française dans la zone concernée. A ce titre, il est l'interlocuteur naturel des acteurs, publics ou privés, de la coopération régionale dans sa zone.

Il est en outre pleinement associé à la détermination des axes stratégiques et à la gestion des fonds de coopération régionale, institués en vertu de l'article L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales et chargés de contribuer à l'insertion des collectivités françaises d'outre-mer dans leur environnement géographique. Ces fonds concourent à des projets de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les pays de la région.

L'Ambassadeur délégué à la coopération régionale de zone organise une conférence de coopération régionale, instituée en vertu de l'article L. 4433-4-7 du code général des collectivités territoriales et régie par les articles R. 4433-29 à R. 4433-36 du même code, à laquelle vous êtes pleinement associés. Présidée par l'Ambassadeur délégué à la coopération régionale, cette conférence est une instance de concertation des politiques de coopération régionale, composée de représentants de l'Etat, de représentants des assemblées délibérantes et de toute autre personne ou organisme concernés par l'ordre du jour. Elle se réunit au moins une fois par an, en vue de coordonner les politiques menées par les acteurs de la coopération régionale.

Cette conférence est également chargée de diffuser l'information relative aux actions menées dans la zone géographique concernée. La conférence est informée des politiques et des programmes de coopération conduits par l'Etat et par les collectivités territoriales. Elle examine les actions permettant de coordonner ces politiques et ces programmes.

Chaque ambassadeur rédige un rapport annuel sur la coopération mise en œuvre dans sa zone, contenant également des propositions en vue de l'améliorer et la développer.

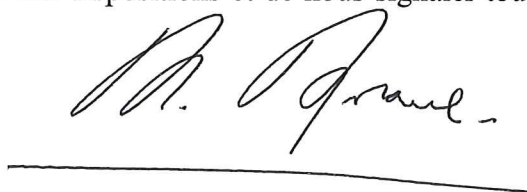
* *

Il s'agit, en définitive, pour vous, à la fois d'apporter aux collectivités territoriales d'outre-mer toute l'aide dont elles peuvent avoir besoin pour exercer les compétences qui leur sont reconnues en matière internationale et de veiller à la cohérence des initiatives d'action extérieure développées par les collectivités avec les orientations de la politique étrangère de la France.

Il vous importe de veiller à la bonne mise en œuvre de ces dispositions et de nous signaler toute difficulté pouvant naître de leur application.



Ericka BAREIGTS



Jean-Marc AYRAULT