



**HAL**  
open science

## La participation des outre-mer français aux organisations internationales régionales

Daniel Dormoy

► **To cite this version:**

Daniel Dormoy. La participation des outre-mer français aux organisations internationales régionales. Carnets de Recherches de l'océan Indien, Université de La Réunion, 2020, pp.131-149. 10.26171/carnets-oi\_0606 . hal-03325954

**HAL Id: hal-03325954**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03325954>**

Submitted on 25 Aug 2021

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

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

## La participation des outre-mer français aux organisations internationales régionales\*

### The Participation of French Overseas Territories in Regional International Organizations

#### Résumé

Dans le cadre des potentialités ouvertes par le droit interne et le droit international, y compris le droit européen, et parfois au-delà de ce cadre, les outre-mer français correspondant à douze territoires non souverains, répartis dans trois grandes régions géographiques (océan Pacifique, Atlantique et Antilles, océan Indien et Antarctique), sont dans une situation très variable au regard de leur participation aux organisations internationales régionales. Certains ne participent à aucune organisation, d'autres ont simplement un statut d'observateur, quelques-uns participent en qualité de membre associé et parfois de membre. Cette situation résulte d'une combinaison de facteurs juridiques et surtout politiques qu'il s'agisse de la volonté des territoires eux-mêmes, de celle de l'État français ou des membres des organisations régionales concernées.

#### Mots-clés

Outre-mer français, organisations internationales régionales, participation, observateur, membre associé, membre

#### Summary

*Within the framework of the potentialities opened up by domestic and international law, including European law, and sometimes beyond this framework, the French overseas territories corresponding to twelve non-sovereign territories, spread over three major geographic regions (Pacific Ocean, Atlantic and West Indies, Indian Ocean and Antarctic), are in a very variable situation with regard to their participation in regional international organizations. Some do not participate in any organization, others simply have observer status, some participate as an associate member and sometimes as a member. This situation is the result of a combination of legal and especially political factors, whether from the will of the territories themselves, the will of the French State or the members of the regional organizations concerned.*

#### Keywords

*French overseas territories, regional international organizations, participation, observer, associate member, member*

\* DORMOY Daniel,

Professeur émérite, Chaire Jean Monnet en droit institutionnel de l'Union européenne, Idest (EA 2712), Université Paris-Saclay ; École des Hautes Études Internationales et Politiques ; Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques ; Membre de l'AJDOM et du Réseau Francophone de Droit International

danieldormoy@orange.fr

## Introduction

Les « outre-mer français » désignent des entités qui, d’après la définition donnée par Jacques Ziller,

ont en commun leur éloignement par rapport à la métropole et leur passé de colonies françaises, et des différences en matière de peuplement, de culture, de climats par rapport à la France métropolitaine, qui les distinguent de celle-ci sans nécessairement les rapprocher les uns des autres<sup>1</sup>.

Géographiquement, les outre-mer ce sont douze territoires répartis sur trois grandes régions<sup>2</sup> : dans l’océan Pacifique, La Nouvelle-Calédonie, La Polynésie française et les îles de Wallis et Futuna ; dans l’Atlantique et les Antilles, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane ; dans l’océan Indien et l’Antarctique, La Réunion, Mayotte, les Terres australes et antarctiques françaises. Ils représentent 97 % des espaces maritimes de la France lui permettant d’être la deuxième puissance maritime du monde derrière les États-Unis et devant l’Australie<sup>3</sup>. En 2019, la population des outre-mer était estimée à 2 750 323 personnes pour un total de 64 812 052 personnes recensées en France métropolitaine<sup>4</sup>.

Certains de ces territoires figurent sur la liste des territoires non autonomes du Comité de la décolonisation des Nations Unies et sont donc considérés comme

<sup>1</sup> Jacques Ziller, *Les DOM-TOM*, LGDJ, Paris, 2<sup>e</sup> éd. 1996, p. 2.

<sup>2</sup> 13 territoires si l’on ajoute l’île de Clipperton qui – depuis la loi n°2007-224 du 21 février 2007 (*JORF*, 22 février 2007, n°45, p. 3220, article 14) « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer », modifiant la loi n°55-1052 du 6 août 1955 « portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l’île de Clipperton » – « est placée sous l’autorité directe du Gouvernement. Le ministre chargé de l’outre-mer est chargé de l’administration de l’île. Il y exerce l’ensemble des attributions dévolues par les lois et règlements aux autorités administratives. Il peut déléguer l’exercice de ces attributions. Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l’île de Clipperton. Un décret précise les modalités d’application du présent article » (article 9). Sur cette base et celle d’un décret n°2007-1125 du 23 juillet 2007 « relatif aux attributions déléguées au secrétaire d’État chargé de l’outre-mer » (*JORF*, 24 juillet 2007, n°169, p. 12422), un arrêté ministériel du 3 février 2008 a délégué l’administration de l’île de Clipperton au haut-commissaire de la République en Polynésie française (*JORF*, 5 février 2008, n°30). Concernant les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), l’article 1 de la loi n°55-1052 du 6 août 1955 dispose que « L’île Saint-Paul, l’île Amsterdam, l’archipel Crozet, l’archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan da Nova et Tromelin forment un territoire d’outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l’autonomie administrative et financière ».

<sup>3</sup> L’étendue de la ZEE française est évaluée à 11 millions de km<sup>2</sup>. Voir Sénat, « Les zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité », <https://www.senat.fr/rap/r13-430/r13-43012.html> (consulté le 20 mars 2020).

<sup>4</sup> IEDOM-IEOM, Tableau de bord des outre-mer, Paris, 2019, p. 4, [https://www.iedom.fr/IMG/pdf/tableau\\_de\\_bord\\_des\\_outre-mer\\_\\_edition\\_2019\\_vf.pdf](https://www.iedom.fr/IMG/pdf/tableau_de_bord_des_outre-mer__edition_2019_vf.pdf) (consulté le 20 mars 2020).

des colonies, leur population ayant vocation à exercer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ainsi, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont été inscrites sur la liste des territoires non autonomes de 1946 à 1947. En 1986, l'Assemblée générale a réinscrit la Nouvelle-Calédonie sur cette liste et en 2013 la Polynésie française, considérant que ces entités restaient des territoires non autonomes au sens de la Charte<sup>1</sup>.

Au regard du droit de l'Union européenne, certains de ces territoires sont des régions ultrapériphériques (RUP)<sup>2</sup> : la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin. D'autres sont des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM)<sup>3</sup> : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et antarctiques françaises, Wallis et Futuna, et Saint-Barthélemy. Il s'agit de catégories communautaires, indépendantes des catégories statutaires nationales (et réciproquement). En effet, il existe un « découplage juridique entre l'évolution statutaire interne et l'évolution statutaire européenne »<sup>4</sup>. Il en résulte que la France doit convaincre ses partenaires de réviser le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) en cas de souhait de changement de statut au niveau de l'Union. Ainsi, le Conseil européen, sur demande de l'État membre concerné, peut décider de transformer les PTOM en régions ultrapériphériques ou l'inverse<sup>5</sup>. Saint-Barthélemy,

<sup>1</sup> Voir *Les Nations Unies et la décolonisation*, <https://www.un.org/dppa/decolonization/fr/nsgt> (consulté le 20 mars 2020) et les résolutions de l'Assemblée générale 66 (I) en date du 14 décembre 1946, pour les deux territoires et les résolutions 67/265, en date du 17 mai 2013 pour la Polynésie française et 41/41, en date du 2 décembre 1986 pour la Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> Articles 349 et 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Voir Dominique Custos, « Champ d'application du droit communautaire et de l'Union. Régions ultrapériphériques (RUP) : principes du statut européen », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fascicule 471, 2014.

<sup>3</sup> Articles 198 à 204 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et décision d'association outre-mer (DAO), adoptée le 25 novembre 2013 et applicable jusqu'au 31 décembre 2020. Voir Daniel Dormoy, « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté/l'Union européenne », *Juris-Classeur Europe Traité*, Fascicule 473, 1995, 2007, 2015.

<sup>4</sup> Jacques Ziller, « Les possibilités et les limites constitutionnelles et internationales d'évolutions statutaires », in *La loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000*, Maude Elfort, Jean-Yves Faberon et al. (dir.), Aix-en-Provence, PUAM, 2001, 614 p., p. 67-91.

<sup>5</sup> Article 355 § 6 TFUE : « Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission ». L'article 1 vise désormais, spécifiquement les territoires concernés par le régime RUP cependant que l'expression « département français d'outre-mer » prévue antérieurement à l'article 299 TCE disparaît. L'article 2 renvoie à la liste de PTOM figurant dans l'annexe II. Compte tenu du rapprochement opéré entre les différentes collectivités d'outre-mer dont la liste est désormais fixée dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2003, avec la possibilité reconnue de passer d'une catégorie à l'autre et à supposer que le droit à l'autodétermination soit reconnu à la population d'une des collectivités, dans tous

qui, jusqu’à la fin de l’année 2011, figurait parmi les RUP, est devenu ainsi un PTOM en 2012. Inversement, en 2014, Mayotte est passée du statut de PTOM à celui de RUP par décision du Conseil européen.

Enfin, au regard du droit constitutionnel français, il n’existe pas moins de quatre catégories juridiques dans lesquelles sont classés les territoires de l’outre-mer<sup>1</sup>. Il y a les territoires qui relèvent de l’article 73 et qui sont soumis au principe de l’identité législative, mais pour lesquels des adaptations législatives et réglementaires sont possibles compte tenu de leurs « caractéristiques et contraintes particulières ». Il s’agit de la catégorie des départements et régions d’outre-mer (DROM) : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion et Mayotte. Il y a ensuite les territoires qui relèvent de l’article 74, où s’applique le principe de la spécialité législative, étant entendu que le statut défini par une loi organique pour chacun de ces territoires doit « tenir compte des intérêts de chacun d’eux au sein de la République », et notamment « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Il s’agit de la catégorie des collectivités d’outre-mer (COM) : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française<sup>2</sup>. Il y a également comme troisième catégorie, la Nouvelle-Calédonie, qui tout en restant une collectivité d’outre-mer<sup>3</sup> n’est pas une collectivité territoriale et dont le statut particulier de collectivité « *sui generis* » fait l’objet du titre XIII de la Constitution<sup>4</sup>, complété par

---

les cas, l’exercice de ce droit passe désormais par une révision de la Constitution. Il y a donc à la fois un rapprochement des outre-mers qui par ailleurs sont bien distincts suivant les catégories auxquelles ils appartiennent et à l’intérieur de ces catégories. Sur le changement de catégories et son intérêt, voir Daniel Dormoy, « L’évolution de régions ultrapériphériques (RUP) en pays et territoires d’outre-mer (PTOM) », in *Les collectivités françaises d’Amérique au carrefour des institutions*, Jean-Yves Faberon (dir.), Paris, La documentation française, 2006, 366 p., p. 289-297.

<sup>1</sup> On consultera notamment avec intérêt, sous la direction de Yves Gaudemet et Olivier Gohin, les actes du colloque sur *La République décentralisée*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2004, 176 p.

<sup>2</sup> Qui se distingue en étant une collectivité d’outre-mer autonome (COMA). Voir Daniel Dormoy, « La spécificité statutaire des collectivités d’outre-mer de l’article 74 », in Yves Gaudemet et Olivier Gohin (dir.), *ibid.*, p. 131-142.

<sup>3</sup> Article 72-3 de la Constitution : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d’outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d’égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l’article 73 pour les départements et les régions d’outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l’article 73, et par l’article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l’organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton ».

<sup>4</sup> Depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 (*JORF*, 21 juillet 1998, n°166, p. 11143), le Titre XIII, intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie », comprend les articles 76 et 77 de la Constitution. Voir aussi la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 « relative à la Nouvelle-Calédonie », *JORF*, 21 mars 1999, n°68, p. 4197.

la loi organique. Enfin, il y a deux territoires inoccupés dont le régime législatif et l'organisation statutaire sont définis par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton<sup>1</sup>.

Cette diversité se poursuit dans le cadre juridique fonctionnel défini par les statuts particuliers de chaque territoire puisqu'il y a autant de statuts que de territoires. Et à l'intérieur de chaque statut, les dispositions relatives aux relations extérieures varient d'un statut à l'autre. À cet égard, si le droit commun de l'action extérieure des collectivités territoriales s'applique en principe aux collectivités d'outre-mer qui sont des collectivités territoriales<sup>2</sup>, elles bénéficient de possibilités particulières en matière de coopération régionale, dans le cadre de la loi d'orientation de 2000<sup>3</sup>, puis, plus récemment, grâce à l'entrée en vigueur de la loi du 5 décembre 2016<sup>4</sup>, de particularités pour les collectivités relevant du régime de la loi organique et d'un régime spécifique, pour la Nouvelle-Calédonie et les relations internationales de la Polynésie française.

Ces particularités se manifestent notamment par la possibilité de participer, avec des statuts variables dans des organisations régionales, dans la mesure permise par le droit international et en particulier par les actes constitutifs des organisations concernées. La mise en œuvre de ces possibilités prévues par le droit interne et les actes constitutifs montrera une situation diversifiée, suivant les zones géographiques et les collectivités d'outre-mer ; certaines ne participant au sens strict comme au sens large à aucune organisation régionale, d'autres ayant un statut d'observateur, de membre associé, voire de membre à part entière.

### Les potentialités du cadre juridique interne

Pendant longtemps, la *Polynésie française* et la *Nouvelle-Calédonie* étaient les seules collectivités d'outre-mer à pouvoir aller au-delà du droit commun de la coopération décentralisée en France. Les premières dispositions, extrêmement modestes, qui « ne prévoyaient rien qu'il serait possible de faire si elles n'existaient pas »<sup>5</sup> permettaient une association aux relations extérieures de l'État<sup>6</sup>, et n'envisageaient

<sup>1</sup> Préc.

<sup>2</sup> Sur l'action extérieure des collectivités territoriales, voir le *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, 1<sup>re</sup> éd., 2019, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_juridique\\_de\\_l\\_aect\\_web\\_cle824865.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/guide_juridique_de_l_aect_web_cle824865.pdf) (consulté le 28 mars 2020).

<sup>3</sup> Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 « d'orientation pour l'outre-mer » (LOOM), *JORF*, 14 décembre 2000, n°289, p. 19760.

<sup>4</sup> Loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016 « relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional », *JORF*, 6 décembre 2016, n°283, texte n°1.

<sup>5</sup> Daniel Dormoy, « Les relations internationales de l'outre-mer : l'exemple polynésien », *Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, 20 septembre 1992, p. 575-582.

<sup>6</sup> Loi n°84-821 du 6 septembre 1984 « portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances », *JORF*, 7 septembre 1984, n°209, p. 2840, articles 5 et 41 ; Loi n°84-820 du 6 septembre 1984 « portant statut du territoire de la Polynésie française », *JORF*, 7 septembre 1984, n°209, p. 2831, articles 3, 1° et 38.



seulement qu’un représentant du gouvernement du territoire pourrait « être autorisé à représenter conjointement avec le haut-commissaire le Gouvernement de la République au sein d’organismes régionaux du Pacifique Sud ». Cette disposition sera élargie en 1990 et maintenue jusqu’en 2004 pour la Polynésie française<sup>1</sup>, le président du gouvernement du territoire pouvant être autorisé par le gouvernement de la République « à représenter ce dernier, au sein des organismes régionaux du Pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique dépendant d’institutions spécialisées des Nations Unies »<sup>2</sup>. En 1988, la Nouvelle-Calédonie s’était vu reconnaître de son côté la possibilité, avec l’autorisation du Gouvernement de la République, d’être représentée en tant que telle, « aux côtés de la République », dans les domaines de sa compétence, au sein d’organismes régionaux du Pacifique, ou d’organes régionaux du Pacifique dépendant d’institutions spécialisées des Nations Unies<sup>3</sup>, ce qui ouvrait la voie à une participation du territoire dans les organisations internationales régionales du Pacifique, ce qui sera fait avec la loi organique du 19 mars 1999 qui dispose dans son article 31 :

La Nouvelle-Calédonie peut, avec l’accord des autorités de la République, être membre, membre associé d’organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. Elle y est représentée par le président du gouvernement ou son représentant. Elle peut disposer d’une représentation auprès de la Communauté européenne. Les autorités de la République sont informées des organisations internationales, y compris la Communauté européenne, auprès desquelles la Nouvelle-Calédonie est représentée<sup>4</sup>.

C’est en 2004 pour la première fois que la Polynésie française pourra « avec l’accord des autorités de la République, être membre ou membre associé d’organisations internationales du Pacifique ou observateur auprès de celles-ci »<sup>5</sup>.

Le statut de Wallis et Futuna qui date de 1961 dispose que c’est l’État qui est compétent en matière de relations extérieures<sup>6</sup>. Concernant Saint-Barthélemy, Saint-

<sup>1</sup> 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 », *JORF*, 14 juillet 1990, n°162, p. 8319 ; Loi organique n°96-312 du 12 avril 1996 « portant statut d’autonomie de la Polynésie française », *JORF*, 13 avril 1996, n°88, p. 5695, article 40.

<sup>2</sup> *Ibid.*, article 4, VII.

<sup>3</sup> Loi n°88-82 du 22 janvier 1988 « portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie », *JORF*, 26 janvier 1988, n°21, p. 1231.

<sup>4</sup> Loi n°99-209 organique du 19 mars 1999 « relative à la Nouvelle-Calédonie », *JORF*, 21 mars 1999, n°68, p. 4197.

<sup>5</sup> Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 « portant statut d’autonomie de la Polynésie française », *JORF*, 2 mars 2004, n°52, p. 4183, article 42. La loi n°2019-706 du 5 juillet 2019 « portant modification du statut d’autonomie de la Polynésie française » (article 12, *JORF*, 6 juillet 2019, n°155, texte n° 1) est venue modifier l’article 42 qui désormais dispose que « La Polynésie française peut, avec l’accord des autorités de la République, être membre ou membre associé d’organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. Elle y est représentée par le président de la Polynésie française ou son représentant ».

<sup>6</sup> Loi n°61-814 du 29 juillet 1961 « conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d’outre-mer », article 7, *JORF*, 30 juillet 1961, n°178, p. 7019.

Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, leur statut est régi par la loi du 21 février 2007<sup>1</sup> et ne prévoit pas non plus de compétences externes mis à part dans le domaine douanier et fiscal.

Concernant *les collectivités territoriales qui relèvent de l'article 73*, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000<sup>2</sup> a permis la prise en compte de « l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional » avant que la loi du 5 décembre 2016 ne vienne renforcer et élargir leur capacité d'action<sup>3</sup> par l'extension du champ d'application géographique de la coopération régionale prévu à l'article L. 3441-3 du code général des collectivités territoriales<sup>4</sup>. Si, comme dans le cas de la Polynésie

<sup>1</sup> Loi n°2007-224 du 21 février 2007 « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », *JORF*, 22 février 2007, n°45, p. 3220.

<sup>2</sup> La loi n°2000-120 du 13 décembre 2000 « d'orientation pour l'outre-mer » (LOOM, préc.) insérait dans le code général des collectivités territoriales un article L. 4433-4-5 indiquant que « Les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion peuvent, avec l'accord des autorités de la République, être membres associés des organismes régionaux, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 3441-3, ou observateurs auprès de ceux-ci », lequel précisait que « Les conseils régionaux de ces régions peuvent saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes ».

<sup>3</sup> Voir Didier Blanc et Faneva Tsiadino Rakotondrahaso, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?*, Hélène Pongérard-Payet (dir.), Paris, L'Harmattan, Collection GRALE, 2018, 371 p., p. 211-226, et Daniel Dormoy « Le droit de la participation aux organisations internationales régionales de l'océan Indien : quelles perspectives pour la participation de La Réunion ? », communication présentée à la 2<sup>e</sup> Conférence internationale de l'Observatoire des Sociétés de l'Océan Indien (OSOI), 20 et 21 novembre 2019, version développée in Revue en ligne *Carnets de recherches de l'océan Indien*, n°4, décembre 2019, <https://carnets-oi.univ-reunion.fr/numeros/numero-4/d-dormoy-le-droit-de-la-participation-aux-organisations-internationales-regionales>, et version plus courte in *L'océan Indien au XXI<sup>e</sup> siècle : Transitions et Mutations*, Actes de la conférence internationale de l'OSOI, organisée à l'Université de La Réunion les 20 et 21 novembre 2019, à paraître en 2021 aux *Carnets de recherches de l'océan Indien*.

<sup>4</sup> Dans sa version initiale, l'article L. 3441-3 disposait que « Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil général des départements d'outre-mer pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ». Depuis la Loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016, préc., l'article L. 3441-3 dispose désormais : « Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil général des départements d'outre-mer pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe, dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ».



Française et de la Nouvelle-Calédonie, cette action doit se dérouler dans le respect du rôle de l’État et sous son contrôle, elle se limite – comme le souligne la circulaire du 3 mai 2017 du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et de la Ministre des outre-mer sur les « 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 »<sup>1</sup> –, concernant la participation aux organisations internationales, à la possibilité pour les collectivités uniques de Guyane et de la Martinique, les régions de Guadeloupe et de La Réunion et le Département de Mayotte d’obtenir, en leur nom propre, le statut de membre associé ou d’observateur. Outre que cette possibilité n’est accessible, mis à part le cas de Mayotte, qu’aux collectivités uniques ou aux régions, on notera qu’une accession avec la qualité de membre est exclue. Celle-ci est réservée à l’État qui pourra le faire « en général au titre d’une ou plusieurs de ses collectivités territoriales d’outre-mer situées dans la région »<sup>2</sup>. Dans ce cas, la circulaire indique qu’au mieux la collectivité pourra assurer la représentation de la France dans l’organisme concerné :

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<sup>3</sup>.

Mais, évidemment, ces possibilités offertes par le droit interne aux collectivités d’outre-mer de participer avec des statuts divers aux organisations internationales régionales doivent également être envisageables d’après le droit de la participation à ces organisations en droit international<sup>4</sup>. À cet égard le principe du caractère intergouvernemental des organisations internationales auquel les États demeurent très attachés n’exclut pas la possibilité pour des entités autres que les États de participer avec des statuts variés dans des organisations internationales<sup>5</sup>.

### Les potentialités du cadre juridique international

Le principe du caractère intergouvernemental des organisations internationales ne s’oppose pas tout d’abord à ce que des États ou des entités non étatiques (organisations internationales, mouvements de libération nationale, ONG, démembrements d’États comme des États fédérés ou des collectivités infra-étatiques...) puissent participer non pas à l’organisation mais aux travaux de certains

<sup>1</sup> [www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17.05.03\\_circulaire\\_procedure\\_cle8ca5a1.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17.05.03_circulaire_procedure_cle8ca5a1.pdf) (consulté le 2 avril 2020).

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Voir Daniel Dormoy, *Introduction au droit des organisations internationales*, Collection Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2020, 200 p., n<sup>os</sup> 70 et ss., et du même auteur, « Le droit de la participation aux organisations internationales régionales de l’océan Indien : quelles perspectives pour la participation de La Réunion ? », *op. cit.*

organes de l'organisation, sans être parties contractantes à l'acte constitutif et donc avec un statut, soit d'observateurs, soit de « membres » à droits réduits (« membre associé », « membre partiel », « gouvernements participants »). Il est rare que les actes constitutifs contiennent des dispositions concernant le statut relatif aux observateurs, ceux-ci pouvant être invités d'une façon générale à participer aux travaux de certains organes ou étant invités au cas par cas. Il est moins rare de rencontrer des dispositions sur le statut de membre à droits réduits mais ne participant pas à l'acte constitutif. Par contre, lorsque l'acte constitutif n'est ouvert qu'à la participation (au sens strict) des États, il est nécessaire de modifier cet acte constitutif pour permettre la participation d'autres entités avec le statut de membre à part entière de l'organisation étant entendu qu'une modification informelle résultant d'une pratique « généralement acceptée » peut intervenir, l'essentiel étant le respect de l'accord des États sur l'admission à participer comme membre d'une entité qui ne serait pas un État<sup>1</sup>.

Dans la zone *Pacifique* on peut citer par exemple le cas de la Communauté du Pacifique dans laquelle les statuts de membre et d'observateur sont établis à l'article XXI de la Convention de Canberra (paragraphe 66 et 67), telle qu'amendée, ainsi que dans la politique relative aux statuts de membre et d'observateur auprès de la Communauté du Pacifique, adoptée par la neuvième Conférence de la Communauté du Pacifique en 2015<sup>2</sup>.

Tout gouvernement (indépendant ou librement associé) ou administration territoriale relevant de la compétence territoriale de la Communauté du Pacifique, telle que définie dans la Convention de Canberra<sup>3</sup>, peut déposer par écrit une demande d'admission en qualité de membre de la Communauté du Pacifique. La Conférence statue par consensus sur cette demande et décide ou non d'inviter le candidat à devenir membre de la Communauté du Pacifique. Parmi les membres sont distingués les « gouvernements membres » qui ont adhéré à la Convention de Canberra et les États et territoires qui n'ont pas adhéré à titre individuel à la Convention ; pratique établie à partir d'une résolution de 1983, lors de la 23<sup>e</sup> Conférence du Pacifique Sud. Il en résulte donc que des territoires, non parties contractantes, peuvent devenir membres comme les gouvernements membres, mais que les droits de ces membres sont réduits tant

<sup>1</sup> Voir Daniel Dormoy, « Les modalités de réforme de la Charte des Nations Unies », Contribution aux Mélanges offerts au Professeur Victor-Yves Ghébal, IUHEI Genève, Bruylant, 2007 ; et du même auteur, « À propos de "Les amendements à la Charte des Nations Unies et leur mise en œuvre" de Joseph Nisot (1966-II) », *RBDI* 2015/1-2, p. 185. Voir *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Avis consultatif C.I.J., Recueil 1971, p. 16, § 22, p. 22.

<sup>2</sup> Voir *Recueil des règles de gouvernance de la Communauté du Pacifique*, Nouméa, Nouvelle-Calédonie, juin 2019, « Convention créant La Commission du Pacifique Sud (La Communauté du Pacifique), adoptée à Canberra, le 6 février 1947, telle qu'amendée (la « Convention de Canberra) », p. 46 *sqq.* ; « Politique relative aux statuts de membre et d'observateur auprès de la Communauté du Pacifique », p. 23 *sqq.*, <https://www.spc.int/fr/documentation/key-documents/recueil-des-regles-de-gouvernance-de-la-communaute-du-pacifique> (consulté le 2 avril 2020).

<sup>3</sup> Article II de la Convention.

qu’ils ne deviennent pas des gouvernements membres. Ainsi la procédure de retrait prévue pour les membres en général est-elle distincte de la procédure de dénonciation réservée aux gouvernements membres. Plus généralement tous les membres ont les mêmes droits, les « gouvernements membres » disposant de droits liés à leur qualité de partie contractante à l’acte constitutif à l’égard duquel ils sont seuls compétents (interprétation authentique, dénonciation, modification).

S’agissant du statut d’observateur, outre la possibilité pour le secrétariat d’inviter ponctuellement, au cas par cas, « des pays, territoires, organisations internationales, partenaires du développement ou institutions (multilatérales, internationales, régionales, privées, non étatiques) qui œuvrent en partenariat avec la Communauté du Pacifique à assister aux réunions qu’elle organise »<sup>1</sup>, la Conférence, sur la base de son règlement intérieur, a créé le statut d’observateur permanent pour « ouvrir les possibilités de collaboration avec les entités qui ne souhaitent pas obtenir le statut de membre de la Communauté du Pacifique ou ne remplissent pas les conditions pour ce faire »<sup>2</sup>. Ce statut peut être accordé sur décision de la Conférence et permet à son bénéficiaire (« Toute entité se situant au sein ou à l’extérieur de la région Pacifique » « partageant la vision et les aspirations au développement de la Communauté du Pacifique et souhaitant collaborer plus étroitement avec ses membres ») de disposer de certains droits (présenter des propositions, prendre la parole...), sans disposer de voix délibérative ni pouvoir empêcher l’adoption d’un consensus dans les organes où il participe.

Au Forum des Îles du Pacifique<sup>3</sup>, l’acte constitutif déclare être ouvert à la participation des États et il est précisé que la signature d’un membre ne doit pas être interprétée comme permettant d’étendre les droits et obligations énoncés dans l’accord aux territoires dont le membre est responsable des relations internationales<sup>4</sup>. Il est également indiqué que les amendements à l’acte constitutif doivent être acceptés à l’unanimité des Leaders du Forum<sup>5</sup>. Donc, sauf accord unanime des membres, les entités autres que les États, et en particulier les territoires dépendants de la région Pacifique ne peuvent être admis à participer au Forum que comme membres associés ou observateurs, sur demande du territoire approuvée par les Leaders du Forum dans le premier cas, ou sur invitation des Leaders dans le second cas qui détermineront dans chaque cas l’étendue des droits et obligations de ces participants<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> « Politique relative aux statuts de membre et d’observateur auprès de la Communauté du Pacifique », *op. cit.*, p. 28, § 40.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 26 *sqq.*

<sup>3</sup> L’origine du Forum des Îles du Pacifique remonte au 5 août 1971 où, à Wellington, en Nouvelle-Zélande, est né le Forum du Pacifique Sud. Avec la mise en place du secrétariat il deviendra le Forum des Îles du Pacifique par l’accord conclu à Tarawa, le 30 octobre 2000, qui sera suivi de l’Accord portant création du Forum des Îles du Pacifique en tant qu’organisation internationale, conclu à Port Moresby, le 27 octobre 2005. <https://www.forumsec.org/treaty-collection/> (consulté le 3 avril 2020).

<sup>4</sup> Article XI de l’Accord portant création du Forum des Îles du Pacifique, *ibid.*

<sup>5</sup> Article XII de l’Accord portant création du Forum des Îles du Pacifique, *ibid.*

<sup>6</sup> Article I, § 3 et 4 de l’Accord portant création du Forum des Îles du Pacifique, *ibid.*

En 1969, à Nouméa, est née l'idée de créer dans le Pacifique Sud une organisation régionale chargée des questions d'environnement, idée qui se traduira d'abord par la mise en place en 1974 d'un programme sur l'environnement qui deviendra en 1982, dans le cadre de la Communauté du Pacifique, le Programme régional océanien de l'environnement. Ce programme sera transformé en juillet 1993 en organisation internationale régionale sur la base de l'Accord portant création du Programme régional pour l'environnement du Pacifique Sud (PROE)<sup>1</sup>. L'article 3 de cet accord dispose que les parties à l'accord (ce qui est le cas de la République française) et les entités dont les noms suivent (dont font partie la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna) peuvent devenir membres de la Conférence du PROE « sous réserve de l'approbation de la partie ayant la responsabilité internationale de ces entités ». L'article 4, paragraphe 4, prévoit la possibilité d'observateurs à la Conférence, dans les conditions prévues par son règlement intérieur. Si tous les membres participent à l'adoption des amendements à la Conférence, seules les parties participent à leur entrée en vigueur<sup>2</sup>.

D'après les dispositions des actes constitutifs, la participation des collectivités de l'outre-mer français du Pacifique aux principales organisations régionales est donc envisageable, au titre d'observateur, de membre associé, voire en qualité de membre.

Concernant les actes constitutifs des organisations régionales de la zone *Amérique-Caraïbes*, on peut citer l'acte constitutif de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECO)<sup>3</sup> qui dispose à l'article 3.3 que

Un État ou un Territoire de la région des Caraïbes qui n'est pas partie au Traité de Basseterre de 1981 peut devenir membre à part entière ou membre associé en vertu des dispositions de l'article 27. L'Autorité de l'OECO détermine la nature et l'étendue des droits et obligations des membres associés.

L'article 27.1 prévoit de son côté qu'

Après l'entrée en vigueur du présent Traité conformément aux dispositions de l'article 26, tout État ou territoire énuméré au paragraphe 3 de l'article 3 du présent Traité peut demander à l'Autorité de l'OECO de devenir membre à part entière ou membre associé à l'Organisation et peut, si l'Autorité de l'OECO en décide ainsi, être admis en tant que tel.

Enfin, l'article 20.2 déclare que « L'Organisation peut décider, conformément à son règlement intérieur, d'admettre comme observateurs à ses délibérations des représentants d'États non membres ou d'autres entités ».

<sup>1</sup> Accord modifié en 2004 : <https://www.sprep.org/governance/agreements-establishing-sprep> (consulté le 20 mars 2020).

<sup>2</sup> Article 11 de l'Accord.

<sup>3</sup> Traité révisé de Basseterre instituant l'union économique de l'OECS, Gros Îlet, Sainte-Lucie, 18 juin 2010, entré en vigueur le 21 janvier 2011, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/54948/Part/I-54948-08000002804ec2dd.pdf> (consulté le 5 décembre 2020).

De manière encore plus générale, l’article 3 du traité de Chaguaramas créant la CARICOM<sup>1</sup> en 1973 et révisé en 2001<sup>2</sup>, dispose que, en dehors des membres actuels en 2001, « la Communauté est ouverte à tout autre État ou territoire de la région des Caraïbes qui, de l’avis de la Conférence, est capable et désireux d’exercer les droits et d’assumer les obligations de Membre ». L’article 238 reprend cette disposition en précisant que « Après l’entrée en vigueur du présent traité, un État ou un territoire des Caraïbes peut, si la Conférence en décide ainsi, adhérer au présent traité » et que cette adhésion se fait « selon les modalités et conditions que la Conférence décide ». L’article 231 de son côté prévoit que « La Conférence peut admettre tout État ou territoire des Caraïbes à devenir membre associé de la Communauté selon les modalités et conditions que la Conférence juge opportunes ». Enfin, l’article 12 paragraphe 10 dispose que la Conférence « ... peut décider d’admettre à ses délibérations comme observateurs, des représentants des États non membres de la Communauté et d’autres entités ».

L’Association des États de la Caraïbe (AEC)<sup>3</sup> sur la base de l’accord de Carthagène (Colombie) du 24 juillet 1994 prévoit de son côté à l’article IV, paragraphe 1, que

Peuvent être membres de l’Association les États de la Caraïbe dont la liste figure à l’Annexe I de la présente Convention. Ces États ont le droit de participer et de voter de plein droit aux réunions des Conseils des Ministres et des Comités Spéciaux de l’Association.

Si la participation au sens strict est réservée aux États, l’article IV paragraphe 2 dispose que

L’adhésion à titre de Membre Associé sera ouverte aux États, Pays et Territoires de la Caraïbe dont la liste figure à l’annexe 2 du présent Acte constitutif. Les Membres Associés ont le droit d’intervenir dans les débats et de voter aux réunions du Conseil des Ministres et des Comités Spéciaux sur les questions les concernant directement et relevant de leur compétence constitutionnelle. Le Conseil conclura des accords d’association avec l’État, le Pays ou le territoire concerné, lesquels définiront les termes, les conditions et les modalités régissant la participation du Membre Associé et la jouissance de son droit à une voix délibérative aux réunions du Conseil des Ministres et des Comités Spéciaux.

Enfin, l’article V indique que

Des observateurs peuvent être admis à l’Association selon les termes et les conditions établies par le Conseil des Ministres. Ces observateurs peuvent provenir des États, des Pays et des Territoires figurant aux Annexes I et II de la présente Convention. En outre, tout autre État, Pays, Territoire ou toute

<sup>1</sup> <http://caricom.org>.

<sup>2</sup> Traité de Chaguaramas du 4 juillet 1973, révisé le 5 juillet 2001, <https://treaty.caricom.org/> (consulté le 3 avril 2020).

<sup>3</sup> <http://www.acs-aec.org/index.php?q=fr/a-propos-de-laec>.

organisation demandant de participer en tant qu'observateur à l'Association peut se voir accorder ce statut si le Conseil des Ministres en décide ainsi<sup>1</sup>.

Il résulte donc de ce qui précède que les dispositions des actes constitutifs de la Communauté du Pacifique, du Forum des Îles du Pacifique, de la CARICOM, de l'OECE ou de l'AEC permettent la participation d'autres entités que les États et en particulier des collectivités de l'outre-mer français qui potentiellement devraient pouvoir accéder au statut d'observateur, de membre associé, de membre partiel, voire de membre de plein exercice dans les organisations relevant de leur zone géographique.

Il en va différemment pour les collectivités de la zone de l'océan Indien, les actes constitutifs des organisations régionales étant moins ouverts à la participation d'entités autres que les États.

D'après l'acte constitutif de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)<sup>2</sup>, qui ne contient aucune disposition sur d'éventuels observateurs ou membres associés, seuls des États peuvent accéder à la qualité de membre de l'organisation. D'après l'article 7, « Les États énumérés dans le préambule sont, dès la signature et la ratification du présent traité, membres de la SADC », et l'article 8 dispose, concernant l'admission de nouveaux membres :

1. Tout État non énuméré dans le préambule du présent traité peut devenir membre de la SADC après avoir été admis par les membres actuels et avoir adhéré au présent traité ;
2. Le sommet détermine les procédures d'admission de nouveaux membres et d'adhésion de ceux-ci au présent traité ;
3. Le Conseil examinera et recommandera au Sommet toute demande d'adhésion à la SADC ;
4. L'admission d'un État à la SADC se fera par décision unanime du Sommet ;
5. L'adhésion à la SADC ne fera l'objet d'aucune réserve<sup>3</sup>.

L'association des bords de l'océan Indien (*Indian Ocean Rim Association*, IORA) n'est également ouverte qu'à la participation des États avec la qualité de membre. L'article 4 de la Charte de l'IORA stipule ainsi :

(a) Tous les États souverains de l'océan Indien peuvent devenir membres de l'Association. Pour devenir membres, les États doivent adhérer aux principes et objectifs énoncés dans la Charte de l'Association. L'élargissement de la composition de l'Association sera décidé par les États membres.

<sup>1</sup> Convention créant l'Association des États de la Caraïbe, <http://www.acs-aec.org/index.php?q=fr/a-propos/convention-cr%C3%A9ant-lassociation-des-etats-de-la-caraibe> (consulté le 3 avril 2020).

<sup>2</sup> <https://www.sadc.int/about-sadc/>.

<sup>3</sup> [https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated\\_Text\\_of\\_the\\_SADC\\_Treaty\\_-\\_scanned\\_21\\_October\\_2015.pdf](https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated_Text_of_the_SADC_Treaty_-_scanned_21_October_2015.pdf) (consulté le 3 avril 2020).



Et si le b) du même article prévoit que « Le Conseil des ministres peut accorder le statut de partenaire de dialogue ou d’observateur », ce statut est réservé « à d’autres États ou organisations ayant la capacité et l’intérêt de contribuer à l’IORA »<sup>1</sup>.

Le caractère intergouvernemental strict de l’organisation se retrouve dans le Traité du Marché commun de l’Afrique orientale et australe (*Common Market for Eastern and Southern Africa*, COMESA). D’après l’article 1, paragraphe 2,

Peuvent devenir membres du Marché commun, les États membres de la Zone d’échanges préférentiels des États de l’Afrique orientale et australe suivants : République d’Angola ; République du Burundi ; République fédérale islamique des Comores ; République de Djibouti ; État d’Érythrée ; Gouvernement de transition d’Éthiopie ; République du Kenya ; Royaume du Lesotho ; République du Malawi ; République de Maurice ; République du Mozambique ; République de Namibie ; République d’Ouganda ; République rwandaise ; République des Seychelles ; République démocratique de Somalie ; République du Soudan ; Royaume du Swaziland ; République-Unie de Tanzanie ; République de Zambie ; et République du Zimbabwe.

Le paragraphe 3 du même article dispose :

Les États membres de l’Afrique orientale et australe ci-après peuvent devenir membres du Marché commun s’ils remplissent les conditions que la Conférence peut déterminer : République du Botswana ; et République d’Afrique du Sud (post-apartheid).

Enfin, d’après le paragraphe 4,

La Conférence peut admettre tout État non repris dans les paragraphes 2 et 3 du présent article qui est voisin immédiat d’un État membre comme État membre du Marché commun de l’Afrique orientale et australe, lorsque cet État remplit les conditions arrêtées par ladite Conférence<sup>2</sup>.

Il n’y a que dans l’acte constitutif de la Commission de l’océan Indien créée le 10 janvier 1984 par l’Accord de Victoria signé par les ministres des Affaires étrangères de Madagascar, de Maurice et des Seychelles<sup>3</sup>, qui prévoit la possibilité d’une adhésion d’entités de la région autres que les États. Dans son article 13, l’Accord de Victoria stipule que « La Commission examinera toute demande d’adhésion faite par tout État

<sup>1</sup> [https://www.iora.int/media/23873/iora\\_charter.pdf](https://www.iora.int/media/23873/iora_charter.pdf) (consulté le 3 avril 2020).

<sup>2</sup> <https://www.comesa.int/fr/traite-du-marche-commun-de-lafrigue-orientale-et-australe/> (consulté le 3 avril 2020).

<sup>3</sup> Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l’océan Indien, in « Documents », *RGDIP*, 1987, n°4, p. 1490-1491. La COI dispose depuis le protocole additionnel de 1989 (article 3) de la personnalité juridique internationale. Voir le décret n°2007-1259 du 21 août 2007 « portant publication du Protocole additionnel à l’accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l’océan Indien du 10 janvier 1984, signé à Victoria le 14 avril 1989 », *JORF*, 24 août 2007, n°195, p. 14124, texte n°50.

ou Entité de la Région, et statuera à l'unanimité de ses membres ». Et l'article 3, 2<sup>o</sup> prévoit que « Les parlementaires des pays signataires peuvent être invités à participer à titre d'observateur, aux travaux de la Commission » ; ce qui n'exclut pas l'invitation d'autres entités comme observateurs.

### Une participation effective diversifiée

Dans la *zone de l'océan Indien*, ni La Réunion, ni Mayotte ne participent, au sens large comme au sens strict, à aucune des organisations de la zone, qu'il s'agisse de la SADC, du COMESA, de l'IORA ou de la COI. La France dispose d'un statut d'observateur au sein du COMESA depuis 2003, elle fait partie des « partenaires de dialogue » de l'IORA depuis 2001, ceux-ci étant « des États souverains individuels et non membres de l'IORA, mais ayant un intérêt particulier et/ou une capacité à contribuer à l'IORA, en particulier dans les domaines d'intérêt commun »<sup>1</sup> et elle est membre de la Commission de l'Océan Indien (COI) depuis 1986<sup>2</sup> « au titre de La Réunion », alors que d'après l'acte constitutif de la COI La Réunion pourrait être membre de cette organisation. Elle se contente, parfois avec des difficultés, de participer à la représentation de l'État dans cette organisation par le biais de représentants de ses collectivités territoriales. De même, à l'IORA où la France a le statut de « Partenaire du Dialogue » ou au COMESA où elle a le statut d'observateur, sa délégation est conduite généralement par des représentants des collectivités territoriales de La Réunion, le plus souvent un vice-président de la Région<sup>3</sup>.

Dans la *zone Antilles-Guyane*, la Martinique en 2016, puis la Guadeloupe en 2019, ont pu devenir membres associés de l'OECO<sup>4</sup> dans des conditions définies par un accord passé entre le Gouvernement de la République française et l'organisation<sup>5</sup>. Sur le site de l'OECO il est indiqué : « la Martinique et la Guadeloupe sont membres associés mais sont traitées comme des membres à part entière pour de nombreuses activités de l'Organisation »<sup>6</sup>. Initialement la République française était membre

<sup>1</sup> <https://www.iora.int/en/about/dialogue-partners> (consulté le 4 avril 2020).

Les huit autres « partenaires du dialogue » sont : Japon, République fédérale d'Allemagne, République populaire de Chine, Royaume-Uni, États-Unis d'Amérique et République arabe d'Égypte.

<sup>2</sup> Protocole d'adhésion de la République française du 10 janvier 1986 à l'Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984, publié au *JORF*, 19 juin 2007, n°140, p. 10519, texte n°25.

<sup>3</sup> Voir Daniel Dormoy, « Le droit de la participation de La Réunion... », *op. cit.*

<sup>4</sup> <https://www.oecs.org/en/>.

<sup>5</sup> Décret n°2016-1052 du 1<sup>er</sup> août 2016 « portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO) définissant les modalités d'admission de la Martinique au statut de membre associé de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (ensemble le Traité révisé de Basseterre, signé le 18 juin 2010), signé à Schœlcher le 4 février 2015 », *JORF*, 3 août 2016, n°179, texte n°3. L'accord d'adhésion de la Guadeloupe a été signé le 14 mars 2019, [http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-de-presse\\_region\\_integratiooeco.pdf](http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-de-presse_region_integratiooeco.pdf) (consulté le 4 avril 2020).

<sup>6</sup> <https://www.oecs.org/en/who-we-are/member-states> (consulté le 4 avril 2020).

associé de l’Association des États de la Caraïbe (AEC)<sup>1</sup> au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique. Aujourd’hui, la Guadeloupe et la Martinique (depuis les 14 et 11 avril 2014) et Saint-Martin (depuis le 3 juin 2016)<sup>2</sup> sont membres associés en leur nom propre, sur les questions de leur compétence, et disposent de ce fait, ce qui est exceptionnel pour un membre associé, du pouvoir de voter aux réunions du Conseil des Ministres et des Comités spéciaux, cependant que la France reste membre associé au titre de la Guyane française et de Saint-Barthélemy<sup>3</sup>. Depuis 2012, la Guadeloupe,

<sup>1</sup> <http://www.acs-aec.org/index.php?q=fr/a-propos-de-laec> (consulté le 4 avril 2020).

<sup>2</sup> Voir Décret n°2016-459 du 13 avril 2016 « portant publication de l’accord entre le Gouvernement de la République française et l’Association des États de la Caraïbe définissant les modalités de participation de la région Martinique à l’Association des États de la Caraïbe, en tant que membre associé, signé à Carbet, Martinique, le 11 avril 2014, de l’accord entre le Gouvernement de la République française et l’Association des États de la Caraïbe définissant les modalités de participation de la région Guadeloupe à l’Association des États de la Caraïbe, en tant que membre associé, signé à Basse-Terre, Guadeloupe, le 14 avril 2014, du protocole modifiant l’accord signé à Mexico le 24 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et l’Association des États de la Caraïbe définissant les modalités de la participation de la République française à l’Association des États de la Caraïbe en tant que membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, signé à Port-d’Espagne, République de Trinité-et-Tobago, le 16 avril 2014 », *JORF*, 15 avril 2016, n°89, texte n°3 ; Décret n°2017-1111 du 27 juin 2017 « portant publication de l’accord entre le Gouvernement de la République française et l’Association des États de la Caraïbe définissant les modalités de participation de la collectivité de Saint-Martin à l’Association des États de la Caraïbe, en tant que membre associé, signé à La Havane le 4 juin 2016, et du protocole modifiant l’accord signé à Mexico le 24 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et l’Association des États de la Caraïbe définissant les modalités de la participation de la République française à l’Association des États de la Caraïbe en tant que membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, signé à Port-d’Espagne le 11 juillet 2016 », *JORF*, 29 juin 2017, n°151, texte n°18.

<sup>3</sup> *La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane française et Saint-Martin sont membres associés de la Commission pour l’Amérique latine et les Caraïbes, organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies*, à la demande de la France, sur la base des articles 3. a et 4 du Mandat et Règlement intérieur de la Commission pour l’Amérique Latine et les Caraïbes d’après lesquels : « Tout territoire situé dans les limites géographiques fixées à la compétence de la Commission, toute partie ou tout groupe de tels territoires pourra, en adressant à la Commission une demande qui sera présentée par le membre responsable des relations internationales de ce territoire, de cette partie ou de ce groupe de territoires, être admis par la Commission en qualité de membre associé. Si l’un de ces territoires, l’une de ces parties ou l’un de ces groupes de territoires vient à assurer lui-même la responsabilité de ses relations internationales, il pourra être admis en qualité de membre associé de la Commission sur présentation directe de sa propre demande », [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13498/S2008022\\_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13498/S2008022_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (consulté le 2 avril 2020). Voir Résolutions 664 (XXXIV) et 665 (XXXIV) du 31 août 2012, *Rapport Biennal*, S/2012/40 LC/G.2566-P, p. 157-158, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16251/S2013320\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16251/S2013320_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y), Résolution 726 (XXXVII) du 11 mai 2018, *Résolutions adoptées à la 37<sup>e</sup> session de la CEPALC*, p. 24, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/>

la Guyane et la Martinique sont candidates au statut d'État associé de la CARICOM dans laquelle la France a le statut d'observateur et où le français est la seconde langue officielle après l'anglais. La seule réponse fournie jusqu'à présent par la CARICOM, lors de la 29<sup>e</sup> rencontre internationale de la conférence des chefs de gouvernement de la Communauté les 26 et 27 février 2018, est que les chefs de gouvernement ont « convenu que les demandes émanant des territoires français d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane seraient examinées plus avant »<sup>1</sup>.

Dans la *zone Pacifique*<sup>2</sup>, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, qui étaient jusque-là et depuis 2006 membres associés, sont devenues membres à part entière du Forum des Îles du Pacifique le 10 septembre 2016<sup>3</sup>. Cela ne résulte pas seulement de leur statut ou de l'accord des autorités de la République, mais aussi de l'accord des États membres du Forum qui en principe n'est ouvert qu'à la participation d'États<sup>4</sup>. Wallis et Futuna qui ne détient aucune compétence en matière internationale d'après son statut, qui était observateur depuis 2006, est devenu membre associé du Forum en septembre 2018<sup>5</sup>.

À la Communauté du Pacifique qui a son siège à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), la France est membre originaire de l'organisation depuis 1947, cependant que la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna en sont devenus membres en 1983<sup>6</sup>. Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française décident elles-mêmes

---

handle/11362/43743/S1800481\_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consulté le 4 avril 2020).

- <sup>1</sup> <https://caricom.org/communique-29th-intersessional-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-caricom/> (consulté le 4 avril 2020).
- <sup>2</sup> On lira avec intérêt l'étude de C. Gravelat, « La représentation des îles du Pacifique sur la scène internationale et le positionnement de la Nouvelle-Calédonie », in G. Giraudeau (dir.), *Les enjeux territoriaux du Pacifique*, PUNC, à paraître en 2020, <https://larje.unc.nc/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/CGravelatSceneinternationale.pdf> (consulté le 4 avril 2020).
- <sup>3</sup> Voir le communiqué du 47<sup>e</sup> forum qui s'est tenu à Pohnpei, États fédérés de Micronésie du 8 au 10 septembre 2016, in *Rapport annuel 2016*, Secrétariat du Forum, <http://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Pacific-Islands-Forum-Secretariat-Annual-Report-2016.pdf> (consulté le 4 avril 2020).
- <sup>4</sup> Voir *supra*.
- <sup>5</sup> <http://www.outre-mer.gouv.fr/cp-le-territoire-de-wallis-et-futuna-devient-membre-associe-du-forum-des-iles-du-pacifique> (consulté le 4 avril 2020). Il convient de distinguer les FIP du FDIP, Forum de développement des Îles du Pacifique dont l'origine remonte à une conférence de 2013 et qui a officiellement été créé comme organisation internationale le 4 septembre 2015 et qui présente l'originalité de rassembler non seulement des petits États et territoires insulaires en développement du Pacifique, mais aussi le secteur privé et la société civile de ces pays et territoires. Les trois collectivités d'outre-mer participent aux réunions du Forum comme observateurs, mais n'ont pas encore adhéré à cette organisation. <http://www.pidf.int/> (consulté le 4 avril 2020).
- <sup>6</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asia-oceanie/les-dynamiques-d-integration-regionale/les-enceintes-de-cooperation-politique-asean-asean/article/la-communauté-du-pacifique-cps> (consulté le 4 avril 2020). Voir le rapport n°2451 de M. Éric Raoult, Député, présenté à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2006, sur le projet de

de leur représentation<sup>1</sup>, c’est l’État qui assure la représentation des îles Wallis et Futuna dont des élus participent et parfois dirigent la délégation.

Parmi les vingt-six membres du PROE, vingt-et-un sont des pays ou des territoires insulaires du Pacifique et cinq des pays métropolitains. La France fait partie des cinq pays métropolitains avec l’Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Royaume-Uni. Parmi les territoires insulaires figurent avec la qualité de membres ceux qui relèvent de la France : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna<sup>2</sup>.

Si les capacités d’action des collectivités de l’outre-mer français prévues par le droit interne demeurent globalement sous-utilisées<sup>3</sup>, ce n’est pas vraiment le cas pour les dispositions relatives à la participation aux organisations internationales, sauf en ce qui concerne la zone de l’océan Indien. Par contre, dans la zone Antilles-Guyane, la pratique va bien au-delà des textes, encouragée par des dispositions très favorables des actes constitutifs et la flexibilité des autorités de l’État. Cette pratique est également développée dans la zone Pacifique, malgré les limites contenues dans certains actes constitutifs, grâce aux dispositions des statuts internes et à la volonté des États de la région. Finalement, au-delà du cadre juridique qui pourrait être amélioré à bien des égards, qu’il soit national ou international, il apparaît que la question de la participation des outre-mer français aux organisations internationales régionales est d’abord une question politique. Elle dépend de la rencontre de trois volontés, celle des territoires, celle de l’État français et celle des membres des organisations concernées.

## Bibliographie

- Blanc D. et Rakotondrahaso F. T., « L’action extérieure des collectivités territoriales françaises d’outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in *L’Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?*, Pongérard-Payet H. (dir.), Paris, L’Harmattan, Collection GRALE, 2018, 371 p., p. 211-226.
- David É., *Droit des organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2016, 832 p.

---

loi n°2234 autorisant l’approbation de l’accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2451.pdf> (consulté le 4 avril 2020). La France est également membre depuis 1947 de la Commission économique et sociale Asie-Pacifique des Nations unies, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française étant membres associés de cette commission régionale de l’ONU depuis 1992. <https://www.unescap.org/about/member-states> (consulté le 4 avril 2020). La France participe également au Comité régional de l’Organisation mondiale de la Santé pour le Pacifique occidental. Depuis 2016, la Nouvelle-Calédonie est devenue titulaire d’un siège sans voix délibérative au sein du Comité.

- <sup>1</sup> Article 31 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, préc., et article 42 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française, préc.
- <sup>2</sup> <https://www.sprep.org/>.
- <sup>3</sup> Projet de loi de finances pour 2020 : Outre-mer, Avis n°146 (2019-2020) de M. Thani Mohamed Soilihi, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2019, SÉNAT, <http://www.senat.fr/rap/a19-146-3/a19-146-31.pdf> (consulté le 7 avril 2020).

- Dormoy D., « Les relations internationales de l'outre-mer : l'exemple polynésien », *Actualité juridique de droit administratif (AJDA)*, 20 septembre 1992, p. 575-582.
- , « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté/l'Union européenne », *Juris-Classeur Europe Traité*, Fascicule 473, 1995, 2007, 2015.
- , « L'évolution de régions ultrapériphériques (RUP) en pays et territoires d'outre-mer (PTOM) », in *Les collectivités françaises d'Amérique au carrefour des institutions*, Jean-Yves Faberon (dir.), Paris, La documentation française, 2006, 366 p., p. 289-297.
- , « La spécificité statutaire des collectivités d'outre-mer de l'article 74 », in *La République décentralisée*, Gaudemet Y. et Gohin O. (dir.), Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2004, 176 p., p. 131-142.
- , « Organisations internationales », *Répertoire de droit international Dalloz*, 2012.
- , « Le droit de la participation aux organisations internationales régionales de l'océan Indien : quelles perspectives pour la participation de La Réunion ? », Revue en ligne *Carnets de recherches de l'océan Indien*, n°4, décembre 2019, et in *L'océan Indien au XXI<sup>e</sup> siècle : Transitions et Mutations*, Actes de la conférence internationale de l'OSOI, organisée à l'Université de La Réunion les 20 et 21 novembre 2019, à paraître en 2021 aux *Carnets de recherches de l'océan Indien*.
- , *Introduction au droit des organisations internationales*, Collection Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 2020, 206 p.
- Ziller J., « Les possibilités et les limites constitutionnelles et internationales d'évolutions statutaires », in *La loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000*, Maude Elfort, Jean-Yves Faberon et al. (dir.), Aix-en-Provence, PUAM, 2001, 614 p., p. 67-91.