

N° 3581

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI (n° 3023)
*relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-
mer dans son environnement régional,*

PAR M. SERGE LETCHIMY,
Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION.....	7
INTRODUCTION	9
I. LA NÉCESSITÉ DE LIBÉRER D'AVANTAGE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	11
A. DEPUIS VINGT ANS, DES AVANCÉES IMPORTANTES ONT ÉTÉ RÉALISÉES POUR FAVORISER LA COOPÉRATION RÉGIONALE	11
1. La sécurisation progressive du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales.....	11
2. L'action volontariste des collectivités territoriales métropolitaines en faveur de la coopération régionale	13
3. La coopération régionale ultramarine ou le volet ultramarin de la politique extérieure de la France	14
B. POURTANT DES OBSTACLES SUBSISTENT ENCORE, NOTAMMENT POUR LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION	18
1. Un cadre juridique souffrant à l'origine d'un déficit de lisibilité et de crédibilité pour les États susceptibles d'être les partenaires des collectivités ultramarines....	18
2. De nouveaux enjeux économiques et sociaux qui justifient de la part des collectivités ultramarines une réappropriation de la politique de coopération dans leur environnement régional	19
II. LA RÉFORME PROPOSÉE TRADUIT L'AMBITION DU PARLEMENT EN FAVEUR D'UNE DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE TERRITORIALE.....	23
A. L'APPEL DU GOUVERNEMENT POUR UNE « DIPLOMATIE DÉMULTIPLIÉE »	23
B. LA RÉPONSE AMBITIEUSE DE LA PROPOSITION DE LOI DANS LE RESPECT DE NOTRE CONSTITUTION.....	24
1. Si la diplomatie française demeure l'apanage de l'État.....	24
2. ... les collectivités territoriales peuvent désormais en devenir les fers de lance dans leur bassin géographique, en particulier en outre-mer.....	25

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS	27
A. L'ACTUALISATION DE LA PROPOSITION DE LOI DU FAIT DE L'ENTRÉE EN FONCTION DES COLLECTIVITÉS UNIQUES DE GUYANE ET DE MARTINIQUE.....	27
B. L'EXTENSION DE LA NOTION DE VOISINAGE SERVANT À LA DÉFINITION DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE ULTRAMARINE	28
C. L'EXTENSION DES POUVOIRS DU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE AU TITRE DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE	28
DISCUSSION GÉNÉRALE	29
EXAMEN DES ARTICLES	41
Chapitre I ^{er} – Dispositions relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales.....	42
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales) : Dérogations à l'interdiction pour les collectivités territoriales de conclure des conventions avec des États étrangers.....	42
Chapitre II – Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer	53
<i>Articles 2 à 8</i> (art. L. 3441-2, L. 4433-4-1, L. 4433-4-2, L. 7153-2, L. 7153-3, L. 7253-2 et L. 7253-3 du code général des collectivités territoriales) : Extension de la notion de voisinage servant à définir la coopération régionale en outre-mer.....	53
Chapitre III – Dispositions relatives aux règles applicables à l'autorisation de négocier des accords dans les domaines de compétence propre des collectivités territoriales d'outre-mer	62
<i>Articles 9, 10, 11 et 12</i> (art. L. 3441-4-1, L. 4433-4-3-1, L. 7153-4-1 et L. 7253-4-1 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Procédure d'autorisation des départements, régions et collectivités uniques d'outre-mer d'élaborer, dans leur domaine de compétence propre, un programme-cadre de coopération régionale et de négocier et signer les accords prévus dans ce programme-cadre.....	62
<i>Articles 9 bis, 10 bis, 11 bis et 12 bis</i> (art. L. 3441-5, L. 4433-4-4, L. 7153-5 et L. 7253-5 du code général des collectivités territoriales) : Coordinations	65
Chapitre IV – Dispositions relatives au cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales.....	66
<i>Articles 13, 14 et 15</i> (art. L. 4433-4-5-1, L. 7153-10 et L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales) : Régime applicable aux représentants diplomatiques ultramarins dans le cadre de leurs missions à l'étranger	66
<i>Article 13 bis</i> (art. L. 4433-4-5-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Possibilité pour le Département de Mayotte de nommer des agents territoriaux au sein des missions diplomatiques de la France à l'étranger ou auprès des institutions européennes	68
<i>Article 16</i> : Possibilité pour les agents territoriaux nommés dans les ambassades de France de bénéficier des privilèges et immunités du corps diplomatique de l'État.....	69
<i>Article 17</i> : Gage	71

ANNEXE 1 : CARTE DE L'ESPACE CARAÏBE	73
ANNEXE 2 : CARTE DE LA GUYANE ET DE SON ENVIRONNEMENT RÉGIONAL	74
ANNEXE 3 : CARTE DE LA RÉUNION ET DE MAYOTTE AU CŒUR DE L'OCÉAN INDIEN.....	75
TABLEAU COMPARATIF	76
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	93

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

La commission des Lois a adopté **50 amendements**, tous émanant de votre rapporteur à l'exception d'un amendement du Gouvernement.

Si la grande majorité sont d'ordre rédactionnel, de précision ou de coordination, quelques amendements plus substantiels visent à :

- actualiser les articles 2 à 4 de la proposition de loi pour **tirer les conséquences de l'entrée en fonction des collectivités uniques de Guyane et de Martinique** ;

- **élargir davantage la notion de voisinage utilisée pour la définition de la coopération régionale** des collectivités ultramarines de La Réunion et de Mayotte aux États ou territoires situés sur les continents voisins de l'océan indien, aux articles 2 à 4 ;

- **réparer un oubli**, à travers l'adoption de l'article 2 *bis*, pour élargir la zone de voisinage servant à la définition de la coopération régionale au bénéfice des conseils départementaux d'outre-mer, afin que leur président ait le pouvoir de négocier et de signer des accords internationaux dans le domaine de compétence de l'État, avec des États ou territoires situés non seulement dans la Caraïbe et au voisinage de la Guyane mais aussi « *sur le continent américain au voisinage de la Caraïbe, dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins* [de l'océan indien] » ;

- **étendre au Département de Mayotte certains pouvoirs conférés aux régions ou collectivités uniques d'outre-mer en matière de représentation à l'étranger**, à l'article 13 *bis*.

Le Gouvernement a pris l'initiative de supprimer **l'article 17**, levant ainsi le **gage financier** de la présente proposition de loi.

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, déposée par le groupe Socialiste, républicain et citoyen à l'initiative de votre rapporteur et sur laquelle la procédure accélérée a été déclarée par le Gouvernement, a vocation à permettre aux collectivités territoriales, en particulier d'outre-mer, de développer davantage leurs échanges avec les pays de leur environnement régional ou de leur bassin maritime transfrontalier.

Si la conduite des relations internationales est et reste un pouvoir régalien de l'État, les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y participent de plus en plus, exerçant une « diplomatie de proximité ». Ainsi, plus de vingt ans après la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a fixé le cadre juridique de la coopération décentralisée, près de 5000 collectivités françaises ont engagé des partenariats avec près de 9 000 collectivités étrangères dans 144 pays ⁽¹⁾. Aux actions classiques d'échange et d'appui à la gestion de services publics locaux ou d'aide à la mise en place d'infrastructures de base chez les partenaires du Sud, se sont progressivement ajoutés des champs d'intervention innovants comme le développement rural, la planification urbaine, les schémas de transport, le tourisme durable, l'administration numérique, etc.

Les collectivités territoriales ont ainsi progressivement acquis une compétence globale d'action extérieure. Elles accompagnent les entreprises françaises en même temps qu'elles conduisent des projets de développement ou mènent des politiques de soutien à la gouvernance. Elles le font parfois en s'appuyant sur des opérateurs nationaux – en premier lieu l'Agence Française de Développement (AFD) – ou sur des dispositifs européens. Elles interviennent aussi par l'octroi de bourses, par des actions de mutualisation ou de facilitation. 62 millions d'euros sont dépensés chaque année en moyenne par les collectivités territoriales et leurs groupements au nom de l'action extérieure depuis 2010 : la « diplomatie des territoires » est avant tout une diplomatie concrète.

La participation des collectivités d'outre-mer à cette diplomatie des territoires est un fait largement reconnu qui a pris de l'ampleur depuis la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer. Celle-ci a en effet conféré aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution – Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et, depuis 2011, Mayotte – de nouvelles compétences dans le domaine de l'action internationale qui leur permettent de négocier directement une

(1) Voir les chiffres détaillés au 18 février 2016 sur le site de l'Atlas français de la coopération décentralisée : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

convention avec des États étrangers et de la signer après y avoir été autorisé par l'État sous réserve qu'elle respecte les engagements de la République.

Ces collectivités d'outre-mer y trouvent un avantage direct puisqu'elles peuvent ainsi intervenir sur des enjeux de développement territorial dont elles ont l'expérience et la maîtrise, avec des partenaires confrontés, à des échelles diverses, à des problèmes de développement que la géographie et l'histoire rendent largement similaires, dans un contexte d'interdépendance accrue. Cela leur permet également de développer, par la coopération régionale, une « diplomatie cordiale » dans leur espace géographique.

Toutefois, subsistent encore des obstacles, de fait ou de droit, qui en limitent la pleine efficacité ou qui empêchent les collectivités territoriales, et plus particulièrement celles d'outre-mer, d'en tirer, en termes d'image, de rayonnement, ou simplement de sécurité juridique, le bénéfice qu'elles pourraient légitimement attendre de leurs efforts de coopération. En outre, des besoins nouveaux sont apparus depuis près de deux décennies en raison des mutations profondes dans l'environnement régional de ces collectivités d'outre-mer, lesquelles bénéficient de compétences accrues en matière économique notamment.

En tout état de cause, votre rapporteur estime que l'État n'a pas à craindre, dans le cadre de la « *diplomatie démultipliée* » qu'il appelle de ses vœux⁽¹⁾, le développement d'une stratégie multi-acteurs. Au contraire, la France décentralisée peut acquérir une autorité accrue dans les préconisations qu'elle pourra présenter dans les enceintes internationales, régionales ou continentales où elle est représentée, le plus souvent et sous des statuts divers, en compagnie précisément des collectivités d'outre-mer.

La présente proposition de loi tend donc à parachever le dispositif légal relatif à l'action extérieure des collectivités territoriales en général et des collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution en particulier. En revanche, pour des raisons juridiques évidentes, cette proposition de loi ne modifie pas le statut organique des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, îles Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin) ni celui de la Nouvelle-Calédonie même s'il faut reconnaître que certaines adaptations pourraient être bienvenues.

(1) Voir le discours de M. Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères, lors de la séance plénière de la Commission nationale de la Coopération décentralisée du 29 janvier 2013, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

I. LA NÉCESSITÉ DE LIBÉRER D'AVANTAGE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La France est le seul pays au monde à être présent sur les trois océans grâce à ses outre-mer. C'est à la fois une chance et un défi : à son influence continentale s'ajoute ainsi une influence dans les différentes régions du monde. La coopération régionale au sein de l'Union européenne comme celle initiée par les collectivités territoriales ultramarines dans leur environnement géographique pourrait en devenir l'un des moteurs si l'on parachevait son cadre juridique.

A. DEPUIS VINGT ANS, DES AVANCÉES IMPORTANTES ONT ÉTÉ RÉALISÉES POUR FAVORISER LA COOPÉRATION RÉGIONALE

1. La sécurisation progressive du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales

D'une manière générale, et depuis l'origine des jumelages, le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales a suivi, et dans le meilleur des cas, accompagné les initiatives des élus plus qu'il ne les a précédé. Il s'est agi de consacrer juridiquement des pratiques, retracées de façon complète au commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi, après avoir vérifié leur compatibilité avec notre ordre juridique et leur utilité.

Sans qu'il soit ici nécessaire de présenter de manière exhaustive l'évolution du droit de l'action extérieure des collectivités territoriales, l'encadré ci-après permet d'en retracer les principales étapes et montre que les dispositions législatives les plus importantes sont assez récentes.

Pour résumer, les collectivités territoriales peuvent s'engager, à condition de respecter les engagements internationaux de la France, dans des conventions de **coopération décentralisée avec des autorités territoriales** étrangères (« décentralisées » ou « déconcentrées ») sans être tenues de faire la preuve d'un intérêt local et sans être liées par la distribution des compétences d'attribution résultant de la loi française.

Elles peuvent, sans qu'il soit besoin de convention, mettre en œuvre ou **financer des actions de caractère humanitaire en situation d'urgence auprès d'autorités territoriales étrangères**. Elles peuvent, de la même manière, avec ou sans convention de coopération décentralisée, **financer des projets dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie avec ces mêmes autorités**.

En revanche, conformément à l'article 52 de la Constitution qui réserve le monopole de la diplomatie à l'Exécutif, les **collectivités territoriales ne peuvent pas conclure d'accords avec des États étrangers, sauf dérogations prévues par la loi ou si l'accord est destiné à permettre la création d'un groupement européen de**

coopération territoriale (GECT), d'un groupement eurorégional de coopération (GEC) ou d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) ⁽¹⁾.

PRINCIPALES RÉFORMES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **décret du 24 janvier 1956** relatif aux jumelages et circulaire « Bourguès-Maunoury » du 9 mai 1957 ;
- **circulaire « Mauroy » du 26 mai 1983** instituant le Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (DAECL), devenu la DAECT, et qui a rattaché cette fonction interministérielle au ministère des affaires étrangères ;
- **loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République**, qui a consacré l'appellation « coopération décentralisée » et qui a créé l'ossature du droit actuellement applicable, désormais codifié aux articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- **loi du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales** interdisant aux collectivités territoriales de conclure un accord ou une convention avec un État étranger mais autorisant la création d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) avec des collectivités étrangères ;
- **loi « Oudin-Santini » du 9 février 2005** qui autorise le financement d'actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par prélèvement jusqu'à 1 % de la redevance perçue par les communes, syndicats et agences de l'eau, étendu au domaine de l'énergie par la loi du 7 décembre 2006 ;
- **loi « Thiollière » du 2 février 2007**, rendant possible les interventions humanitaires d'urgence et établissant de fait une présomption d'intérêt public local dans le cas des conventions de coopération décentralisée, les collectivités territoriales n'étant plus limités au seul domaine de leur compétence en droit interne ;
- **loi du 16 avril 2008** transposant un règlement européen introduisant la possibilité pour les collectivités territoriales de mettre en place un groupement européen de coopération territoriale (GECT) avec des collectivités étrangères ou même avec un État membre de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, sous réserve de l'autorisation de l'État ;
- **loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM »**, qui fixe désormais clairement les cas dérogatoires dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions internationales avec des États étrangers, à savoir lorsque la loi l'autorise ou lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre un GLCT, un GECT, ou un groupement eurorégional de coopération (GEC). Dans ces cas-là, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région.

(1) Pour connaître les conditions de constitution de ces groupements, voir le commentaire de l'article 1^{er} dans le présent rapport.

Il faut également **souligner le cas particulier des collectivités d'outre-mer qui disposent, sous certaines conditions, de prérogatives plus importantes depuis le début des années 2000** ⁽¹⁾. Sous réserve de l'autorisation de l'État, elles peuvent notamment :

- **négocier et signer directement des accords internationaux avec des États étrangers ;**

- **représenter la France au sein des organisations internationales ou régionales ;**

- **adhérer, en leur nom propre, à des organismes régionaux en tant que membre, membre associé ou observateur ;**

- **pour certaines d'entre elles, affecter des agents territoriaux chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France.**

Ces dispositions légales spécifiques ne modifient en rien la responsabilité finale de la conduite de la politique extérieure de la France, qui reste confiée à l'État, mais permettent de tenir compte du contexte géographique et politique dans lequel ces collectivités territoriales s'inscrivent.

2. L'action volontariste des collectivités territoriales métropolitaines en faveur de la coopération régionale

Selon l'Atlas de l'action extérieure des collectivités territoriales tenu à jour par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales ⁽²⁾, au 18 février 2016, ce ne sont pas moins de **12 715 projets de coopération décentralisée** qui ont été engagés par **4 802 collectivités territoriales françaises** (dont 184 projets engagés par l'ensemble des collectivités d'outre-mer) auprès de **8 714 collectivités locales partenaires** dans **144 États différents**.

Le succès de la coopération régionale décentralisée est donc acquis. Dans un rapport consacré en 2013 à l'action extérieure des collectivités territoriales ⁽³⁾, M. André Laignel faisait valoir que *« le nombre des acteurs est dans une large mesure le reflet de la riche diversité des structures communales dans notre pays, mais pas seulement. Il est aussi le résultat d'une mobilisation pratiquement sans égale des élus territoriaux et de leur société civile locale. Si certains pays, comme l'Espagne, ont jusqu'à maintenant développé de très significatives coopérations au niveau régional, seule la France présente une telle variété des niveaux d'engagement, et cela*

(1) En application de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer, dite « loi LOOM », s'agissant des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion), et des lois organiques relatives aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, îles Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

(2) Voir le portail : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrance.html>.

(3) M. André Laignel, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Nouvelles approches... nouvelles ambitions », proposition n° 15, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_Actio_n_exterieure_Collectivites_Laignel_2013_cle0d11c5.pdf.

en harmonie avec le principe ayant valeur constitutionnelle selon lequel aucune catégorie de collectivité n'exerce de tutelle sur les autres ».

Les champs de la coopération régionale sont très vastes : coopération de solidarité, coopération à finalité économique, culturelle, sportive, etc.

Les concours financiers des collectivités territoriales en faveur de l'aide publique au développement **s'élèvent en moyenne à 62 millions d'euros par an**, malgré un certain fléchissement en 2014, comme le montre le tableau ci-après.

**MONTANT DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES**

Années	Montant en euros
2014	55 206 736
2013	63 318 163
2012	64 992 791
2011	65 568 380
2010	64 858 546

Source : Atlas de l'action extérieure des collectivités territoriales

3. La coopération régionale ultramarine ou le volet ultramarin de la politique extérieure de la France

L'action des collectivités territoriales d'outre-mer en faveur de la coopération régionale est elle aussi majeure et tout à fait spécifique compte tenu de leur implantation géographique dans les trois océans.

Les États généraux de l'outre-mer ont ainsi permis d'illustrer, dès 2009, la place fondamentale des collectivités d'outre-mer au sein de leur environnement régional. Le constat partagé est que, dans le respect des compétences de chacun, les collectivités ultramarines apportent leur dynamisme, leur savoir-faire et leurs réseaux pour contribuer, dans leur zone géographique, au rayonnement et à la réussite de notre pays. La loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2015, relative à la politique de développement et de solidarité internationale, a très récemment souligné une nouvelle fois l'importance du rôle des collectivités territoriales dans l'action extérieure de la France.

La coopération régionale décentralisée est un des outils pour y parvenir.

Pour la seule zone Caraïbes, on compte 57 projets de coopération régionale. Les collectivités de Martinique arrivent en tête avec 33 projets de coopération décentralisée avec les collectivités de Sainte-Lucie, La Dominique, Haïti, Cuba, Trinité-et-Tobago et les États-Unis, tandis que celles de Guadeloupe en recensent 22 avec les collectivités des mêmes États ainsi qu'avec celles de la Jamaïque, du Canada, de l'Inde et de l'Allemagne⁽¹⁾. Les collectivités de Guyane ont pour leur part

(1) Il faut ajouter un projet de coopération régionale engagé par Saint-Martin et un autre par Saint-Barthélemy.

développé 12 projets de coopération décentralisée dans 6 États différents (Brésil, Suriname, Inde, Gabon, Haïti et Guyana).

Dans l'océan Indien, les collectivités de la Réunion ont engagé 87 projets de coopération décentralisée avec 46 collectivités locales dans 18 États différents ⁽¹⁾ tandis que celles de Mayotte en comptabilisent 3 avec 3 collectivités de Madagascar.

Dans le Pacifique, la Nouvelle-Calédonie a développé 21 projets de coopération décentralisée avec des collectivités d'Australie, du Vanuatu, de Nouvelle-Zélande et du Japon, tandis que la Polynésie française compte 4 projets avec des collectivités de Chine, du Japon et des États-Unis.

Les initiatives en faveur de la coopération décentralisée sont donc multiples. D'une part, des objectifs distincts les sous-tendent : favoriser un co-développement durable au sein de la zone ; chercher à rassembler des États, dans une dimension plus politique et culturelle au titre de la francophonie ; favoriser le développement économique dans une démarche « gagnant-gagnant » ; ou encore, dans certains cas, s'inscrire dans une perspective de réconciliation historique. D'autre part, elles sont impulsées à différents niveaux et sur des thématiques variées comme en métropole.

La coopération régionale ultramarine apparaît donc indissociable de l'action diplomatique de la République française.

C'est la raison pour laquelle ces collectivités disposent de **prérogatives plus importantes que celles de métropole, notamment pour négocier et conclure des accords internationaux avec les États étrangers de leur zone de voisinage, sous réserve d'y être autorisées par l'État.**

C'est aussi la raison pour laquelle **d'autres mesures ont été mises en œuvre par l'État** ces dernières années pour favoriser l'affirmation des outre-mer sur la scène régionale telles que :

- la **nomination d'un ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de la Communauté du Pacifique (CPS)** et secrétaire permanent pour le Pacifique ;

- la **nomination, depuis 2002, de deux ambassadeurs délégués à la coopération régionale** - un pour la zone Antilles-Guyane, l'autre pour la zone océan Indien. Ils sont chargés de faciliter la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales et de développer les actions internationales de ces dernières, en cohérence avec les orientations de l'action diplomatique de l'État ;

- la **création de cinq fonds de coopération régionale (FCR)** en application de la loi LOOM pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Mayotte et La Réunion : ces fonds, abondés par l'État dans le cadre du programme *Conditions de vie en outre-mer* au sein de la mission *Outre-mer* du projet de loi de finances annuel,

(1) Voir le portail <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrance.html>.

doivent encourager l'insertion de ces collectivités dans leur environnement géographique dans tous les secteurs d'activités, dès lors que les projets de coopération régionale comportent une implication pour les économies ou facilitent les échanges économiques et humains. Le montant total du budget pour l'année 2013 s'élevait à environ 1,6 million d'euros. S'y ajoute le **Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique**, dit « Fonds Pacifique », créé en 1985 et dont le budget pour l'année 2013 était d'environ 1,75 million d'euros ;

– l'organisation d'une **conférence annuelle de coopération régionale pour la zone de l'Océan Indien et pour la zone Antilles-Guyane** qui réunit les ambassadeurs en poste dans les pays voisins des collectivités, les préfets, les représentants des ministères des affaires étrangères et des outre-mer, les représentants des assemblées délibérantes et de l'AFD ;

– la **possibilité de représenter la France par les exécutifs des collectivités ultramarines** à travers la conduite de la délégation française aux réunions et sommets des organisations régionales dont la France est membre.

Cette évolution de la stratégie diplomatique de l'État a été accompagnée d'une diplomatie territoriale dynamique menée par les collectivités ultramarines pour s'impliquer davantage dans les décisions prises au sein des organisations régionales de leur zone.

À titre d'exemple, dans le cadre de leur insertion institutionnelle régionale, la **Guadeloupe et la Martinique** ont avancé à grands pas, depuis 2012, dans leur processus d'adhésion à la **Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes** (CEPALC), à l'**Organisation des États de la Caraïbe Orientale** (OECO), à l'**Association des États de la Caraïbe** (AEC) et à la **Communauté des Caraïbes** (CARICOM). Ainsi, si les négociations sont en bonne voie pour la Guadeloupe, la Martinique est, pour sa part, devenue membre associé de la CEPALC le 31 Août 2012 à San Salvador et, à ce titre, votre rapporteur a conduit la représentation française. De la même manière, elle est devenue membre associé à l'OECO en février 2015 et membre de l'AEC le 11 avril de la même année. Enfin, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane ont officiellement formalisé une demande d'adhésion à la CARICOM en qualité de membres associés en février 2015 : les négociations sont en cours, avec le soutien du ministère des Affaires étrangères.

Dans la zone Pacifique, la politique d'insertion régionale de la **Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis et Futuna** est un succès et s'est développée autour des principales institutions régionales suivantes : la **Communauté du Pacifique** (CPS) et le **Programme Régional de l'Environnement** (PROE) dont ces collectivités sont membres à part entière, au même titre que la France, ainsi que le **Forum des Îles du Pacifique** (FIP) dans lequel la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française sont membres associés et Wallis et Futuna observateur ⁽¹⁾.

(1) La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont également membres à part entière d'autres organismes régionaux, tels que l'Organisation du tourisme du Pacifique sud (SPTO) et le Programme de développement des îles du Pacifique (PIDP) et membres associés, entre autres, de la commission des sciences appliquées de la terre

Dans l'océan Indien, La Réunion souhaiterait pouvoir devenir membre à part entière de la Commission de l'Océan Indien (COI), à côté de la France, mais à ce jour ne lui est proposé qu'un statut d'observateur au même titre que des pays très éloignés de la zone comme la Chine par exemple. Or, l'action de la COI se décline en quatre axes stratégiques de coopération auxquels La Réunion aurait tout intérêt à prendre part : politique et diplomatie, développement économique et commercial, développement régional durable et renforcement de l'identité culturelle régionale.

Au-delà de cette forme de diplomatie territoriale au sein des organisations régionales de sa zone géographique, **la Nouvelle-Calédonie a initié le dispositif de placement de représentants au sein des ambassades françaises du Pacifique.** Ces agents, chargés de représenter les intérêts du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur, avec un statut proche de celui des attachés spécialisés. Le premier « délégué » pour la Nouvelle-Calédonie a été nommé en 2012 en poste à l'ambassade de France en Nouvelle-Zélande. Quatre autres postes devraient également être ouverts, en Australie et au Vanuatu, puis dans un deuxième temps en Papouasie Nouvelle-Guinée et à Fidji.

Les collectivités de Guadeloupe et de Martinique ont engagé la même démarche pour placer des agents auprès des ambassades de France à l'étranger, au Brésil et à Sainte-Lucie pour la Martinique, à Québec et Miami pour la Guadeloupe. Ces agents représentent les intérêts de ces collectivités territoriales, suivent les actions de coopération régionale et recherchent des opportunités de diplomatie économique pour la région. La démarche a démontré son efficacité à travers la signature d'accords-cadres de coopération entre la Martinique et l'état du Para au Brésil et entre la Martinique et le gouvernement de Sainte Lucie en 2014.

Enfin, la **région Guyane a signé une déclaration d'intention** le 20 décembre 2012, prévoyant l'ouverture d'une représentation auprès de l'ambassade de France au Suriname.

Il s'ensuit que l'action extérieure des collectivités territoriales ultramarines est, par nature, d'une dimension bien plus large que celle des collectivités métropolitaines, car elle s'inscrit directement dans l'action diplomatique de la France. Néanmoins, le bilan des vingt dernières années montre que si des avancées majeures ont eu lieu, des obstacles brident encore les initiatives locales.

B. POURTANT DES OBSTACLES SUBSISTENT ENCORE, NOTAMMENT POUR LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER RÉGIES PAR L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION

1. Un cadre juridique souffrant à l'origine d'un déficit de lisibilité et de crédibilité pour les États susceptibles d'être les partenaires des collectivités ultramarines

L'expérience et l'analyse de l'action internationale des collectivités territoriales démontrent que, malgré l'évolution de son cadre juridique, des difficultés demeurent, en particulier pour les collectivités ultramarines.

En premier lieu, **l'interdiction générale de conclure des accords avec des États étrangers** qui s'impose à l'ensemble des collectivités territoriales au nom du respect de la souveraineté nationale et du monopole de l'exécutif en matière diplomatique peut **limiter les initiatives de coopération régionale, notamment avec des territoires frontaliers qui disposent de la personnalité juridique internationale** : ainsi, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ne peut conclure directement de convention de coopération avec Monaco ni même espérer créer un groupement européen de coopération territoriale. Une autre difficulté du même type peut se poser lorsqu'une collectivité territoriale française veut engager une action de solidarité ou négocier et signer une convention en matière énergétique à l'étranger lorsque le territoire concerné se trouve dans un État qui n'a pas de collectivités infra-étatiques : c'est aujourd'hui le cas de la Macédoine, de Singapour ou encore du Burundi notamment.

En second lieu, **malgré les prérogatives importantes conférées aux collectivités ultramarines en matière de coopération régionale**, de nombreux problèmes d'ordre juridique ou politique se posent lorsqu'il s'agit de conclure une convention de coopération avec un État étranger ou d'intervenir dans une organisation régionale :

– les présidents des assemblées délibérantes des collectivités ultramarines souffrent tout d'abord d'un **déficit de crédibilité** vis-à-vis de leurs partenaires étrangers qui ont le statut de chef d'État. Tel est le cas lorsque le président du conseil exécutif de Martinique souhaite engager un projet de coopération avec le gouvernement de Sainte-Lucie ou lorsque le président du conseil régional de La Réunion entend négocier avec le Gouvernement de l'île Maurice par exemple. En effet, puisqu'il faut systématiquement demander l'autorisation de négocier et de signer chaque projet de coopération aux autorités de l'État – lesquelles sont très nombreuses en pratique (préfet, ministère de l'outre-mer, ministère des affaires étrangères, etc.) – les délais de réponse auprès des partenaires sont longs et ceux-ci préfèrent souvent se tourner vers d'autres interlocuteurs de même statut. Il est par ailleurs **impossible d'élaborer une politique globale de coopération au niveau de la collectivité sur une échelle de temps raisonnable** (durée de l'exercice des fonctions) car il faut nécessairement en référer à l'État pour engager la moindre négociation ;

– les collectivités ultramarines sont par ailleurs limitées dans leur champ d'action car la **notion de voisinage** retenue par la loi **pour définir le cadre de la coopération régionale est trop restrictive** : ainsi, La Réunion et Mayotte peuvent-elles conclure des accords internationaux avec des États situés « *dans la zone de l'océan Indien* », c'est-à-dire avec les gouvernements des îles voisines (Seychelles, Comores, Madagascar), mais ne le peuvent pas avec les gouvernements des États des continents africain (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, etc), asiatique (Chine, Inde, etc.) ou océanien (Australie) voisins. De la même manière, la Martinique et la Guadeloupe peuvent conclure des accords internationaux avec les États de la Caraïbe mais pas avec ceux situés sur le continent américain voisin de la Caraïbe (États-Unis, Brésil, Panama...). Il n'est pas non plus prévu la possibilité de conclure un accord international avec un territoire qui – sans être un État au sens strict – dispose de la capacité juridique internationale (État libre associé de Porto-Rico, Anguilla, etc.) ;

– les présidents des collectivités ultramarines membres d'organisations régionales peuvent également avoir des **difficultés à expliquer à leurs homologues l'exercice de leur droit de vote en fonction des domaines de compétences exclusives et des domaines de compétence partagés avec l'État**. De plus, la présence de plusieurs représentants de la France (ambassadeur d'une part et président de la collectivité territoriale d'autre part) est **peu lisible** pour les chefs d'États étrangers ;

– enfin, **les agents territoriaux nommés par les collectivités ultramarines dans les ambassades de France à l'étranger se trouvent souvent dans des situations administratives compliquées faute de bénéficier d'un statut spécifique** contrairement aux personnels de l'État à l'ambassade : absence de protection sociale, difficulté de logement et/ou de circulation dans l'État d'accueil, incompréhension des services fiscaux nationaux par rapport à leur situation à l'étranger, rémunération inadaptée au niveau de vie de l'État d'accueil, nonaccès aux privilèges et immunités diplomatiques, etc. Il s'ensuit un manque de vocation et un sentiment d'injustice pour les agents concernés par rapport à leurs homologues de la fonction publique de l'État.

Ces difficultés ont déjà été identifiées à plusieurs reprises, notamment dans le rapport de M. André Laignel, précité, qui préconise d'associer plus directement les collectivités territoriales des outre-mer « *à la définition et à la conduite des coopérations dans leur environnement régional et dans le cadre de nouvelles formules de contractualisation* ». Or, votre rapporteur considère qu'il est désormais indispensable de dépasser ces obstacles juridiques et politiques pour faire face aux enjeux économiques et sociaux actuels et à venir.

2. De nouveaux enjeux économiques et sociaux qui justifient de la part des collectivités ultramarines une réappropriation de la politique de coopération dans leur environnement régional

Depuis 2012, le Gouvernement français a adopté de nouvelles orientations en matière de diplomatie territoriale, d'une part, et de diplomatie économique, d'autre part.

Cette diplomatie novatrice vise à **encourager la conquête de marchés extérieurs** par des entreprises françaises et à **attirer des investissements étrangers** afin de favoriser l'emploi et le retour à la croissance.

A également été reconnue dans ce cadre **l'importance d'intégrer les collectivités territoriales à cette nouvelle stratégie diplomatique commerciale**, compte tenu de leurs compétences en matière économique et de leurs actions de soutien en faveur entreprises.

L'orientation économique de l'action extérieure des collectivités territoriales représente donc une nouvelle stratégie diplomatique soutenue par l'État. Or, les enjeux économiques liés au développement de la coopération régionale sont très importants tant dans l'espace Caraïbe que dans l'océan Indien pour les collectivités territoriales ultramarines concernées par la présente proposition de loi.

Dans l'espace Caraïbe, la Guadeloupe et la Martinique font partie des 5 îles les plus riches de la région (avec les Bahamas, la Barbade et Trinidad et Tobago). Elles sont engagées dans une dynamique de convergence économique au sein de l'Union européenne et disposent d'un PIB par habitant respectivement de 69 % et 76 % de la moyenne européenne ⁽¹⁾. Selon les chiffres de l'AFD, les services marchands (commerce, service aux entreprises, activités immobilières et financières, hôtellerie et transports, etc.) constituent la première source de création de richesse de l'économie de ces collectivités. Ils participent à hauteur de 49 % à la création de valeur. Les services administrés contribuent pour leur part à hauteur de 34 % à la valeur ajoutée totale contre moins de 30 % en 1993. Cette évolution est imputable au développement des secteurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale qui concentrent les deux tiers de la valeur ajoutée des services non-marchand. La tertiarisation des activités a également affecté le degré d'industrialisation de l'économie. Le poids du secteur secondaire dans la valeur ajoutée est de 14 à 15 %, au sein duquel le BTP représente une part importante (7,7 % en Guadeloupe, 6,2 % en Martinique). Le poids du secteur industriel hors BTP (environ 8%) reste en revanche très éloigné de l'Hexagone (15 %). La part du secteur primaire dans la valeur ajoutée s'inscrit enfin en forte baisse et ne représente plus qu'entre 2 et 3 %.

En matière d'infrastructures, la Guadeloupe et la Martinique présentent des atouts importants : aéroports internationaux, capacités portuaires (comprenant en Martinique un terminal en eau profonde pour le fret et deux autres pour les embarcations de croisière et le transport inter-îles), zones industrielles (la Z.I. de Jarry recense environ 900 entreprises et 80 % des emplois créés dans l'île au cours des dix dernières années), etc.

Or, l'analyse de la structure du commerce de la Guadeloupe et de la Martinique fait ressortir une très nette prédominance des liens institutionnels avec la France sur la réalité géographique.

(1) Selon Eurostat.

Selon les études de l'INSEE, en 2014, la part la plus importante des échanges de la Guadeloupe est destinée aux autres départements français des Antilles (Martinique principalement et Guyane) et aux collectivités voisines de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ainsi qu'à la France hexagonale. Seulement 17,2 % de l'ensemble des exportations sont à destination du reste du monde, Europe comprise. Concernant les importations, le poids des pays étrangers est bien plus élevé, en lien entre autres avec la nature des produits importés (produits pétroliers). Ceux-ci constituent en effet une part importante des importations en valeur (38,2 %) et les fournisseurs sont principalement étrangers. *In fine*, 30,8 % des importations proviennent directement de l'étranger.

En Martinique, cette prédominance des liens économiques avec la France par rapport à son positionnement géographique est encore plus marquée. En 2014, les exportations vers la métropole, la Guadeloupe et la Guyane représentent 94,1 % de l'ensemble des exportations de la Martinique. Les importations et les exportations avec les pays de la région (Amériques et Caraïbe, hors territoires français) s'élèvent respectivement à 95,6 millions d'euros et 5,3 millions d'euros (5,0 % des importations et 2,6 % des exportations).

Le même déséquilibre apparaît dans l'océan Indien pour La Réunion et Mayotte même s'il est un peu moins prononcé. Ainsi, en 2014, les biens importés à La Réunion proviennent majoritairement de France métropolitaine (58 %), devant l'Asie (21 %), l'Union européenne (14 %) et l'Afrique (3 %). La France métropolitaine reste le principal client de La Réunion (35 % des exportations) devant l'Union européenne (23 % des exportations), l'Asie (18,5 % des exportations) et les îles proches de l'océan Indien (17 % des exportations). Mayotte devient également un client important avec 9 % du montant total des exportations (26 millions d'euros), en hausse de 27 % par rapport à 2013.

Enfin, la **Guyane** dispose de peu d'industries productives et doit donc massivement recourir à l'importation pour ses matières premières, ses biens de consommation et d'équipement. Parallèlement, le département possède une certaine gamme de produits d'exportation : or, poissons, bois. Cependant, les volumes produits sont relativement peu élevés en raison du manque d'attrait de la main d'œuvre pour ces filières et de leur faible structuration, ainsi que de contraintes environnementales. Ce sont donc l'activité spatiale et les réexpéditions de matériels de transport (principalement liés à l'exploration pétrolière) qui soutiennent les exportations. En 2014, la France (Antilles comprises) reste de loin le premier fournisseur de la Guyane avec une part de marché de 49,4 % (dont 0,4 % pour la Guadeloupe et 13 % pour la Martinique). L'Union européenne est un partenaire privilégié (18,2 %) suivie par les États-Unis (5,7 %) et la Chine (3,1 %). S'agissant des exportations, la France hexagonale reste également le principal client de la Guyane, captant 36,4 % de ses exportations. Viennent ensuite les pays de l'Union européenne (17,2 % des exportations) et les autres pays d'Europe (16,5 %). Trinidad-et-Tobago représente en 2014 près de 15 % des exportations, part qui a augmenté en dépit du ralentissement de

l'activité liée à l'exploration pétrolière. Les départements français des Antilles demeurent également un partenaire important avec 9,3 % des exportations ⁽¹⁾.

Ces chiffres traduisent une réalité historique : l'organisation actuelle du système économique ultramarin est l'héritage de l'organisation de l'empire colonial, les colonies étant à l'époque « les greniers de la France ». Il est encore difficile de se détacher de ce modèle économique, qui ne favorise pourtant pas la réduction de l'emprunte carbone de la France. À cet égard, le retour vers l'hexagone des déchets en provenance des collectivités ultramarines plutôt que vers les continents voisins est révélateur. Il en est de même des aides au fret accordées pour les retours vers l'hexagone qui ne sont en revanche pas accordées pour le fret entre les collectivités d'outre-mer ou entre ces dernières et les États voisins.

Ces chiffres montrent également tout le potentiel de croissance qui pourrait résulter d'un développement des échanges économiques des collectivités ultramarines avec de nouveaux partenaires dans leur environnement géographique élargi. **Le défi à relever est de réussir à profiter de la double appartenance de ces collectivités à leur zone géographique d'une part, et à l'Union européenne d'autre part, pour leur permettre de devenir de véritables plateformes de réexportation vers l'Union européenne de produits importés des États voisins et transformés sur place, et relancer ainsi l'activité et l'emploi dans ces territoires.**

Les collectivités territoriales ultramarines disposent en effet d'une expertise majeure pour la coopération régionale avec des pôles d'excellence dans de nombreux secteurs : énergies renouvelables marines, gestion des littoraux, gestion des forêts tropicales, filières culturelles, protection civile des populations et gestion des risques environnementaux, gestion hospitalière et lutte contre les maladies infectieuses. Elles disposent également d'un potentiel réel, actuellement sous-utilisé, pour attirer les touristes internationaux, notamment ceux des pays émergents (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) ou de certains pays développés situés à proximité (Canada, États-Unis, Australie, Japon, Corée, etc.).

Toutefois, cette ambition politique requiert le développement d'un cadre juridique sécurisé mais plus souple pour permettre la mise en œuvre d'une diplomatie économique territoriale pertinente et pérenne en partenariat avec les pays du voisinage et les organisations régionales.

(1) Selon le rapport annuel 2014 sur la Guyane établi par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE TRADUIT L'AMBITION DU PARLEMENT EN FAVEUR D'UNE DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE TERRITORIALE

A. L'APPEL DU GOUVERNEMENT POUR UNE « DIPLOMATIE DÉMULTIPLIÉE »

Dès le 6 septembre 2012, à l'occasion d'un discours prononcé devant l'École des Affaires internationales à Sciences-Po, M. Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères et du développement international, s'est engagé en faveur du développement de la coopération décentralisée, parlant à ce propos de « diplomatie démultipliée ». Il indiquait notamment :

« La France conduit ce que j'appelle une “diplomatie du développement”, qui implique le maintien de son aide au développement, démultipliée par l'engagement des collectivités locales, l'implication dans les enceintes internationales pour faire progresser les normes sociales et l'exigence de justice sociale et le soutien à la croissance durable, dans le cadre notamment des objectifs du millénaire pour le développement »⁽¹⁾.

Pour faire suite à cette déclaration, le ministre a notamment confié à M. André Laignel, une mission en juillet 2012 afin de disposer d'un rapport donnant une vue générale, non seulement de ce qu'il est convenu d'appeler la coopération décentralisée, mais de l'ensemble des actions entreprises à l'international par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, et proposant des solutions de nature à en renforcer la cohérence et l'efficacité⁽²⁾.

A l'occasion de la présentation de ce rapport à la Commission nationale de la coopération décentralisée le 29 janvier 2013, M. Pascal Canfin, alors ministre délégué chargé du développement, a confirmé cette ambition en prononçant un discours appelant également les collectivités territoriales à promouvoir une « diplomatie démultipliée » :

« (...) Les collectivités territoriales participent, elles aussi, d'une façon remarquable à notre action extérieure par leurs politiques de coopération. Leur rôle est important comme élu local, comme parlementaire, comme ministre, je l'ai mesuré et continue à le mesurer. J'y suis très attaché. S'il ne peut y avoir à l'évidence qu'une seule diplomatie française, il existe de nombreux acteurs pour la mettre en valeur et en pratique. Cette diversité est une force, notamment la richesse d'action des collectivités. C'est ce que j'ai appelé « la diplomatie démultipliée ». Notre réunion est l'occasion de vous exposer nos priorités afin de la développer. (...) »

(1) Intervention de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères - Conférence inaugurale de l'École des Affaires internationales, Sciences-Po, 6 septembre 2012, <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/evenements-et-actualites-du-ministere/actualites-du-ministere-des-affaires-etrangees-et-du-developpement/article/intervention-de-m-laurent-fabius>.

(2) André Laignel, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Nouvelles approches... nouvelles ambitions », présenté le 23 janvier 2013 au ministre des affaires étrangères, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_Action_exterieure_Collectivites_Laignel_2013_cle0d11c5.pdf.

La compétence internationale donnée par la loi de 1992 aux collectivités territoriales et que nous voulons renforcer constitue je crois une chance pour les élus. C'est aussi une responsabilité. La France n'a évidemment qu'une diplomatie. « Démultipliée » ne signifie pas « émiettée ». Il est essentiel que tous les acteurs qui se réclament d'elle puissent se coordonner. (...)

Coordination nationale et cohérence régionale : l'une n'est pas possible sans l'autre. Au-delà de l'action extérieure des collectivités, il est nécessaire de mieux organiser les liens entre l'État et les acteurs de la solidarité internationale dans les régions (...) »⁽¹⁾.

Le texte proposé par la majorité parlementaire et soumis à votre examen entend répondre à cet appel du Gouvernement pour promouvoir une diplomatie démultipliée au service du développement économique et social des territoires ultramarins notamment.

B. LA RÉPONSE AMBITIEUSE DE LA PROPOSITION DE LOI DANS LE RESPECT DE NOTRE CONSTITUTION

1. Si la diplomatie française demeure l'apanage de l'État...

Au titre de l'article 52 de la Constitution, *« 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 »*.

La diplomatie constitue donc un monopole régalien, concept qui découle de la théorie de la souveraineté élaborée depuis le XVI^e siècle par des juristes⁽²⁾. Il recouvre le champ des compétences que l'État ne saurait déléguer sans dénaturer ses missions fondamentales.

C'est la raison pour laquelle, dans le prolongement de l'article 52 de la Constitution, qui entérine la compétence de l'Exécutif pour la conduite des relations internationales, l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales a longtemps interdit aux collectivités territoriales de conclure une convention avec un État étranger.

Toutefois, comme cela a été précédemment décrit, ce monopole régalien a été atténué dès la loi LOOM du 13 décembre 2000, qui a autorisé les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution à initier, négocier et signer des conventions de coopération régionale avec des États étrangers dans leur zone de voisinage, sous réserve d'y être autorisées par les autorités de la République. Doivent également être prises en compte les lois du 16 avril 2008 et du 27 janvier 2014 précitées, qui prévoient des dérogations, pour toute collectivité territoriale, à

(1) Voir le discours de M. Laurent Fabius du 29 janvier 2013, précité, <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

(2) Voir Jean Bodin, *Les six livres de la République*, 1593, édition Fayard, 1986.

l'interdiction de conclure une convention avec un État étranger, soit lorsqu'elle est expressément prévue par la loi, soit si l'accord a pour objet de créer un GECT, un GELT ou un GEC avec des États membres de l'Union européenne ou de l'espace économique européen.

Or, ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution⁽¹⁾. S'agissant plus particulièrement des prérogatives offertes aux collectivités ultramarines, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que :

« Le législateur a pu, sans porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, autoriser les présidents des conseils généraux des départements d'outre-mer et des conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion à négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État, dès lors que, pour ce faire, le président du conseil général ou celui du conseil régional doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés et que ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution » et que *« lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l'État et au nom de la République française ; qu'ils doivent, dans l'exécution de leur mandat, mettre en œuvre les instructions qui leur sont données par les autorités de la République compétentes ; que 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 ; qu'elles peuvent retirer à tout moment les pouvoirs ainsi confiés »*.

Il en résulte que les collectivités d'outre-mer peuvent, dans le respect de la Constitution, négocier et conclure des accords avec des États étrangers, sous réserve de l'autorisation de l'État. La présente proposition de loi s'inscrit dans ce cadre juridique et tend à rendre opérationnel le nouveau concept de « diplomatie démultipliée » porté par l'État en apportant des adaptations, qui, sans porter atteinte aux prérogatives régaliennes de l'État, peuvent offrir aux collectivités territoriales, et en particulier à celles d'outre-mer, une plus grande marge de manœuvre et une pertinence accrue par rapport aux enjeux complexes de leur environnement.

2. ... les collectivités territoriales peuvent désormais en devenir les fers de lance dans leur bassin géographique, en particulier en outre-mer

Tout l'enjeu de cette proposition de loi est de libérer de leurs carcans les initiatives des collectivités territoriales pour conclure des accords internationaux avec des États étrangers, dans le respect de la Constitution, afin d'accroître l'influence de la France dans le monde, diplomatique en premier lieu, mais aussi linguistique, culturelle, scientifique, et désormais économique et commerciale.

(1) Conseil constitutionnel, décisions n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 et n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.

C'est donc pour relever l'ensemble de ces défis que **la présente proposition de loi, qui comprend quatre chapitres** complémentaires, est aujourd'hui débattue.

Le chapitre premier est applicable à l'ensemble des collectivités territoriales françaises. Il propose de **définir les situations dans lesquelles il est possible de déroger à l'interdiction de principe faite aux collectivités territoriales de conclure une convention avec un État étranger**, précisant ainsi le contenu de la dérogation introduite par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 ⁽¹⁾.

Ainsi, les collectivités territoriales seraient désormais autorisées à conclure un accord avec un ou plusieurs États étrangers, sous réserve de l'autorisation du représentant de l'État, dans trois cas :

– lorsque la convention met en œuvre un accord international antérieur conclu par l'État français ;

– lorsqu'elle 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 ;

– lorsqu'elle met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État.

Le chapitre 2 tend à élargir le champ géographique de la coopération régionale outre-mer au continent américain, pour les collectivités territoriales de la zone Caraïbe (Guadeloupe, Guyane, Martinique), et au continent africain pour La Réunion et Mayotte, en modifiant les dispositions spécifiques propres à chaque catégorie de collectivités territoriales d'outre-mer (**articles 2 à 8**).

Le chapitre 3 est le cœur de la présente proposition de loi en ce qu'il vise à adapter le droit applicable aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution afin de **permettre au président de la collectivité concernée d'établir, sur la durée de l'exercice de ses fonctions, un programme-cadre de coopération régionale dans les matières relevant de ses compétences propres**. Ce programme-cadre, qui devrait être autorisés par l'État en amont, lui permettrait ensuite de négocier plusieurs accords internationaux avec un ou plusieurs États étrangers de sa zone de voisinage élargie, afin de mettre en œuvre et de piloter une **véritable stratégie de coopération régionale globale**. Il devra être adopté par l'assemblée délibérante tandis que la signature de chaque accord sera soumise à l'autorisation de l'État en aval (**articles 9 à 12**).

Enfin, le **dernier chapitre vise à lever les difficultés liées à l'absence de statut des agents territoriaux affectés dans les missions diplomatiques de la France à l'étranger**. Les **articles 13 à 16** apportent des précisions afin qu'ils

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

bénéficient de régimes indemnitaires, de facilités de résidence et de remboursements de frais adaptés aux conditions d'exercice de leurs fonctions et qu'ils puissent également se prévaloir des privilèges et immunités du corps diplomatique d'État reconnu par la Convention de Vienne du 18 avril 1961.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté 50 amendements. Si la grande majorité sont d'ordre rédactionnel, de précision ou de coordination, quelques amendements plus substantiels visent à :

- actualiser les dispositions de la proposition de loi pour tirer les conséquences de l'entrée en fonction des collectivités uniques de Guyane et de Martinique ;

- élargir davantage la notion de voisinage utilisée pour la définition de la coopération régionale des collectivités ultramarines ;

- étendre au Département de Mayotte certains pouvoirs conférés aux régions ou collectivités uniques d'outre-mer en matière de représentations à l'étranger.

Le Gouvernement a supprimé **l'article 17, levant ainsi le gage financier** de la présente proposition de loi.

A. L'ACTUALISATION DE LA PROPOSITION DE LOI DU FAIT DE L'ENTRÉE EN FONCTION DES COLLECTIVITÉS UNIQUES DE GUYANE ET DE MARTINIQUE

Plusieurs amendements de votre rapporteur ont été adoptés par la commission des Lois pour tenir compte de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 et de la loi n° 2011-884 du même jour, par lesquelles la Martinique et la Guyane sont devenues des collectivités uniques exerçant les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer à compter de la première réunion de leur assemblée suivant les élections régionales de décembre 2015.

Par conséquent, les dispositions du code général des collectivités territoriales qui leur sont désormais applicables sont les articles L. 7153-1 à L. 7153-10, pour la Guyane, et L. 7253-1 à L. 7253-10, pour la Martinique.

La présente proposition de loi a donc fait l'objet d'une actualisation afin de supprimer les références à la Guyane et à la Martinique aux **articles 2, 3 et 4** relatifs aux départements et régions d'outre-mer.

B. L'EXTENSION DE LA NOTION DE VOISINAGE SERVANT À LA DÉFINITION DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE ULTRAMARINE

Plusieurs amendements de votre rapporteur ont été adoptés par la commission des Lois pour élargir davantage la notion de voisinage servant à la définition de la coopération régionale.

Actuellement, La Réunion et Mayotte ne sont autorisés à initier des accords de coopération régionale qu'avec des États étrangers situés « *dans la zone de l'océan Indien* », ce qui signifie avec les seuls États insulaires (Maurice, Comores, Madagascar, etc.). Or, l'objectif de la présente proposition de loi est bien de leur permettre d'engager des coopérations régionales avec des « *territoires ou des États du continent africain* » (Afrique du Sud, Mozambique, etc.) mais aussi d'autres continents voisins de l'océan indien comme les continents asiatique (Inde, Chine, etc.) ou océanien (Australie). Il est donc désormais fait référence « *aux continents voisins de l'océan indien* » aux **articles 2, 3 et 4**.

De plus, compte tenu d'un oubli des auteurs de la présente proposition de loi, la Commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement portant article additionnel (**article 2 bis**) pour élargir la zone de voisinage servant à la définition de la coopération régionale au bénéfice des conseils départementaux d'outre-mer, afin que leur président ait le pouvoir de négocier et de signer des accords internationaux dans le domaine de compétence de l'État, avec des États ou territoires situés non seulement dans la Caraïbe et au voisinage de la Guyane mais aussi « *sur le continent américain au voisinage de la Caraïbe, dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins [de l'océan indien]* ».

C. L'EXTENSION DES POUVOIRS DU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE AU TITRE DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Enfin, la commission des Lois a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un autre amendement portant article additionnel (**article 13 bis**) visant à conférer au Département de Mayotte les mêmes pouvoirs que ceux reconnus aux régions et collectivités uniques d'outre-mer en matière de représentation.

Ainsi, le **nouvel article L. 4433-4-5-3 du code général des collectivités territoriales** prévoit que le Département de Mayotte peut, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics chargés de le représenter au sein des missions diplomatiques de la France. Il peut également instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions européennes.

Dans ces cas-là, à l'instar de ce que prévoient les **articles 13 à 15** de la présente proposition de loi, le Département de Mayotte devra offrir à ces agents publics un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions, dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 16 mars 2016, la commission des Lois procède à l'examen, sur le rapport de M. Serge Letchimy, après engagement de la procédure accélérée, de la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional (n° 3023).

M. Serge Letchimy, rapporteur. Ce texte est extrêmement important pour les départements et régions d'outre-mer, et son article 1^{er} concerne même l'ensemble des collectivités françaises. Nous y avons travaillé pendant près de deux ans, en concertation avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Outre-mer. Nous avons procédé à des auditions dans plusieurs régions, pour faire le point sur l'évolution de la politique de coopération.

Au cours des dernières décennies, la politique décentralisée de coopération a évolué, notamment avec les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 6 février 1992, mais aussi avec la loi du 27 janvier 2014, qui fait suite au rapport d'André Laignel. Bien connu des spécialistes, celui-ci avait posé la problématique extrêmement importante de l'action extérieure des collectivités territoriales et envisagé que l'on puisse aller beaucoup plus loin en matière de diplomatie territoriale de proximité. Ainsi la loi de 2014 a-t-elle introduit des concepts qui excèdent largement la seule idée d'une coopération. L'enjeu est de taille : ce sont environ 5 000 collectivités et groupements qui mènent des actions de coopération depuis la France avec près de 150 pays, et c'est une masse financière de plusieurs dizaines de millions d'euros qui est concernée. Le texte aujourd'hui soumis à votre examen s'inscrit bien sûr dans le cadre constitutionnel – ce fut notre souci, pour prévenir tout recours.

L'enjeu d'une politique de coopération qui permette une meilleure insertion économique et culturelle de nos régions est déjà important, ici, dans l'Hexagone. Il s'agit à la fois de permettre des initiatives, de libérer des énergies, de favoriser une organisation plus cohérente de nos sociétés. Vous imaginez bien que ces questions se posent avec encore plus d'acuité, et de manière beaucoup plus complexe, à 8 000 kilomètres, en Martinique et en Guadeloupe, à 10 000 kilomètres, à La Réunion, ou à 20 000 kilomètres, en Polynésie.

Il n'est évidemment pas question de remettre en cause le lien qui nous unit à la France : nous nous inscrivons bien dans le cadre de l'article 73 de la Constitution – et notre texte ne concerne pas les collectivités régies par l'article 74, pour lesquelles il faudrait une loi organique. Cependant, l'insertion des départements et régions d'outre-mer dans leur environnement géographique est d'une nécessité vitale pour leur croissance économique. La Caraïbe compte 40 millions d'habitants, la Grande Caraïbe en compte 276 millions, et l'Europe

500 millions : on le voit, le potentiel d'échanges humains, culturels et économiques est exceptionnel en Grande Caraïbe. Et je pourrais aussi évoquer l'exemple de La Réunion et de Mayotte. C'est un enjeu considérable pour l'avenir. Laurent Fabius l'avait parfaitement compris, qui parlait de « diplomatie territoriale économique ».

Second enjeu, le rayonnement de la France, sur plusieurs océans, ne doit pas être purement « esthétique », de même qu'il ne doit pas s'agir simplement d'assurer une présence française dans le monde. Il faut que les régions concernées soient des proues, des avant-postes de l'économie française. Il faut aussi donner à ces territoires un droit d'initiative qui leur permette, avec leurs spécificités, de structurer leur propre expansion.

Tel est l'esprit du texte que nous proposons : c'est une tentative de libérer les énergies locales. C'est extrêmement important. C'est même vital.

Ce texte comporte quatre chapitres. Le premier a pour objet de prévoir les cas dans lesquels il pourra être dérogé à l'interdiction de signer des accords internationaux qui pèse sur les collectivités régionales et territoriales. La loi du 27 janvier 2014 offre une telle possibilité « dans les cas prévus par la loi ». Nous en avons retenu trois, étant entendu qu'il s'agit de dérogations avec autorisation de l'État – en aucune manière, il n'est donné aux collectivités un droit permanent de signer des accords internationaux, ce ne serait pas constitutionnel. Il sera ainsi possible de déroger à l'interdiction pour mettre en œuvre un accord international antérieur conclu par l'État ; pour l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale, approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé ; pour créer un groupement de coopération territoriale – trois formules de groupement de coopération territoriale sont prévues. Cet article 1^{er}, je le répète, concerne à la fois les départements et régions d'outre-mer, les collectivités territoriales d'outre-mer et les collectivités de l'Hexagone. Lors des auditions, nous nous sommes assurés que, d'un point de vue juridique, cette partie du texte serait bien applicable.

Le deuxième chapitre propose une extension du champ géographique de la coopération régionale. Vous serez surpris d'apprendre que la Martinique, par exemple, ne peut coopérer qu'avec les pays de son voisinage de la Caraïbe. Cela exclut, par exemple, l'Amérique du Sud, notamment le Brésil, qui compte 200 millions d'habitants et qui, à deux heures de vol et quelques encablures de bateau, est exceptionnellement riche en matières premières susceptibles d'être transformées sur une plateforme technologique européenne et caribéenne avant d'être réexportées en Europe ou ailleurs. Le champ géographique sera donc étendu, pour la Guadeloupe, la Martine et la Guyane, à tout le continent américain. Pour La Réunion, ce champ, jusqu'à présent limité à des pays proches comme Madagascar, sera étendu à l'Inde et aux continents africain et océanien.

Le troisième chapitre est le cœur de la proposition de loi. Il reste aujourd'hui nécessaire, malgré les possibilités ouvertes par les textes que j'ai cités,

de suivre un cheminement extrêmement complexe pour signer un accord international. Nous proposons donc que des programmes-cadres de coopération dotent l'exécutif d'une collectivité d'un droit d'initiative global, territorialisé, pendant la durée de son mandat, et qu'une autorisation de négocier soit donnée après discussion avec les représentants locaux de l'État, mais aussi avec le ministère des Affaires étrangères. Il s'agit donc de donner, dans un premier temps, le pouvoir de négocier et de permettre de travailler pour l'exécution de ce programme dans les moindres détails, une autorisation de signature étant ensuite accordée pour chaque action de coopération. Pourquoi cette double autorisation, de négocier et de signer ? Il s'agit d'offrir une double sécurité. Premièrement, le cadre constitutionnel est respecté. Deuxièmement, la démarche de la collectivité se trouve sécurisée et sa crédibilité confortée. Il ne s'agit pas de négocier sans que l'État soit au courant. Libérer les énergies, ce n'est pas partir dans tous les sens, sans un cadrage juridique digne de ce nom.

Voilà qui devrait, de notre point de vue, créer des dynamiques et permettre, au-delà de simples actions de coopération culturelle ou sportive, une coopération scientifique, notamment sur la biodiversité, les enjeux de changement climatique, les transferts de technologies, la recherche-développement, une coopération en matière de politiques énergétiques, notamment en ce qui concerne la géothermie ou l'énergie thermique des mers. Je pense à une série d'actions qui seraient possibles, dans le prolongement des contrats de plan État-région, des actions cohérentes avec la politique de l'État qui permettraient à ces collectivités d'être des avant-postes, des proues, à l'initiative en matière économique, et crédibles face aux États proches. C'est certainement l'une des avancées les plus considérables de ce texte, parce qu'il n'y a rien de pire que d'être humilié devant un chef d'État parce qu'on ne peut rien négocier ni signer et qu'il faut, pour la moindre action, en référer au ministère des Affaires étrangères. J'y insiste, pour prévenir certaines interprétations qui pourraient se faire jour sur les bancs de notre assemblée : il ne s'agit pas d'un acte d'indépendance – tout au plus pourrait-on parler d'autonomie –, mais d'un acte de responsabilité.

Dernier chapitre, depuis la loi de juillet 2011 et à la suite du comité interministériel pour l'outre-mer (CIOM), le Gouvernement, sous l'égide du président Sarkozy, a ouvert aux collectivités la possibilité de placer des agents auprès des ambassades de France dans les pays tiers. Cela se pratique depuis quelque temps déjà : la Martinique et la Guadeloupe ont utilisé ce dispositif – la Guadeloupe est allée jusqu'à détacher une dizaine de personnes. Je pense que La Réunion a aussi recouru à cette possibilité. L'inconvénient est que ces agents ne sont protégés par rien du tout : la convention de Vienne ne s'applique pas à eux, et, du point de vue de la sécurité sociale, ou sur le plan fiscal, ils n'ont aucun statut. Il ne s'agit pas de bouleverser l'ordonnancement de la diplomatie nationale et d'exiger qu'un agent de collectivité territoriale ait le même statut qu'un agent de l'État, mais réfléchissons à ces questions. Nous proposons donc qu'un décret puisse les régler. Autrement, face à ce vide juridique, la responsabilité pénale du président de la collectivité se trouve engagée. Dans de nombreux pays, les choses se passent relativement bien, mais il en est où elles peuvent être compliquées. Si

nous voulons vraiment que nos jeunes Réunionnaises et Réunionnais, Martiniquaises et Martiniquais puissent travailler à l'étranger dans les meilleures conditions possible – et ce serait une ouverture assez exceptionnelle –, il est très important de régler ce problème.

Monsieur le président, le Gouvernement a accepté de déclarer l'urgence sur cette proposition de loi. Je l'en remercie vraiment, car ce texte est fondamental, il est très attendu localement, et même au niveau national. Nous franchissons une étape intéressante et importante.

M. Ibrahim Aboubacar. Ce texte est un instrument supplémentaire de présence de la France dans le monde et d'ancrage des collectivités d'outre-mer dans leur zone géographique. Il convient d'en souligner quelques points intéressants.

Il permet d'abord aux collectivités locales de prolonger l'action de l'État dans les domaines de coopération et, ce faisant, de renforcer cette action et d'en assurer une continuité – en la matière, on a parfois le sentiment qu'il n'y a que des actions ponctuelles, sans continuité. C'est l'objet des alinéas 2, 3 et 4 de l'article 1^{er}. Il ouvre ensuite de plus vastes perspectives d'action pour les collectivités locales ultramarines à qui il offre des instruments supplémentaires. L'alinéa 5 de l'article 1^{er} donne ainsi suite à la loi du 27 janvier 2014. Ces dispositions permettent de structurer l'action de coopération régionale des collectivités d'outre-mer à travers l'idée d'un programme-cadre de coopération. *In fine*, cela donne de la lisibilité, à la fois pour les populations et pour les acteurs, de la cohérence et du sérieux. Ce programme-cadre est une innovation importante, il conviendra que chacun se saisisse des possibilités qu'il offre.

Le texte permet également de tirer diverses leçons des dispositions existantes et de renforcer l'action de coopération régionale des collectivités d'outre-mer, organisée par la loi d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000. C'est l'objet des chapitres II et IV, mais le rapporteur en a déjà parlé.

Tout cela est construit dans le souci d'une synergie totale de l'action du pays dans ces zones : respect des engagements internationaux de la France, cohérence des actions conduites par l'État et par les collectivités locales, respect strict des dispositions constitutionnelles qui réservent à l'État la conduite des relations diplomatiques. Je voudrais donc saluer le travail approfondi du rapporteur, qui est également à l'origine de cette proposition de loi. Il s'est appuyé non seulement sur son expérience d'ancien président de région, mais aussi sur ce que font déjà La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, et même les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, car, même si le texte ne traite pas de leur cas, qui relève de la loi organique, ces collectivités sont également très engagées dans des actions de coopération, notamment dans le Pacifique. Il s'est également appuyé sur une concertation approfondie avec les services de l'État dont je crois qu'elle aura permis d'aboutir à un instrument qui va le plus loin possible dans le respect des dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur.

C'est pourquoi le groupe Socialiste, républicain et citoyen soutient et accompagne cette proposition de loi, avec un vif intérêt et un grand enthousiasme.

M. Philippe Gosselin. Je veux saluer le travail de notre rapporteur. Effectivement, nous ne pouvons que souscrire à cet objectif d'une meilleure intégration de nos outre-mer dans leur environnement et à cette ambition d'en faire les ambassadeurs – au sens large, pas nécessairement au seul sens diplomatique – de la France dans le monde. Je souscris à cette idée de prolonger l'action de l'État au plus près des territoires, en insistant sur le verbe « prolonger ». Seul l'État est souverain et il doit rester maître de ses ambitions diplomatiques. L'article 52 de la Constitution confie au Président de la République le soin de ratifier les traités et accords internationaux, mais après les avoir négociés. Il est en quelque sorte le gardien de la diplomatie française, c'est le domaine réservé qui lui est reconnu. Étendre le champ des dérogations possibles à l'interdiction de conclure des conventions qui pèse sur les collectivités territoriales me paraît aller dans le bon sens, puisque l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales tire les conséquences de l'article 52 de la Constitution, mais je m'interroge sur plusieurs points.

Très honnêtement, il n'y avait pas péril en la demeure, rien ne nécessitait que l'urgence fût déclarée. Certes, ce texte est attendu depuis quelque temps, mais je n'ai pas le sentiment que les collectivités d'outre-mer, en particulier celles qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, soient empêchées de fonctionner.

Je m'interroge aussi, à ce stade, sur l'attribution du statut diplomatique aux agents des collectivités qui seraient en quelque sorte détachés auprès des consulats et ambassades. Il n'y a pas de polémique dans mon propos et j'entends bien que vous souhaitez, monsieur le rapporteur, leur donner un cadre reconnu, mais le statut diplomatique est très particulier. Je regrette à cet égard que la proposition de loi n'ait pas été soumise au Conseil d'État en application de l'article 39 de la Constitution : cela aurait peut-être permis de mieux « caler » certains éléments juridiques.

Le groupe Les Républicains réserve donc son vote, mais vous sentez bien qu'il n'a pas d'opposition de principe. Offrir de larges possibilités d'action aux outre-mer et leur permettre de s'intégrer davantage dans leur environnement proche nous paraît une bonne chose. Au débat d'éclaircir un certain nombre de points.

Mme Maina Sage. Les outre-mer sont des atouts majeurs pour la France, notamment d'un point de vue géostratégique, et il me paraît très important que ces territoires ne soient pas simplement spectateurs des discussions et négociations qui les concernent, mais qu'ils y soient pleinement engagés et associés.

Ce texte permet aujourd'hui de tirer les leçons de l'expérience, plus de dix ans après l'entrée en vigueur des textes précédents. Il va dans le bon sens, et parvient à un équilibre, donnant plus d'importance à nos territoires d'outre-mer en

matière de coopération régionale, dans le respect des prérogatives de l'État. À notre sens, ce texte permettra non seulement de renforcer nos territoires dans leur environnement régional, mais aussi d'accroître le rayonnement international de la France. C'est un ticket gagnant-gagnant qui nous est proposé.

J'ai entendu certaines réticences classiques, traditionnelles dans un État encore peut-être trop centralisé : n'ayons pas peur de la modernité, n'ayons pas peur de nous engager dans une stratégie à long terme de développement de la coopération régionale *via* ces outre-mer. Notre pays est le seul au monde qui compte des territoires dans les trois océans, sous toutes les latitudes. Ayant travaillé sur les questions liées à la COP21, ayant participé à cet événement, je peux vous assurer qu'il s'agit là d'un atout majeur.

Il est vrai que les collectivités d'outre-mer du Pacifique ont parfois une vision insulaire qui peut paraître paradoxale, voire une vision autonomiste, mais c'est aussi cela, la France du XXI^e siècle : elle s'enrichit de cette diversité de territoires, d'espaces, avec des statuts juridiques différents. Cela prouve qu'elle est capable d'être universelle, humaniste, dans le respect des différences des uns et des autres, de leurs parcours, de leur histoire. Je soutiens donc pleinement ce texte, qui permettra à nos territoires de renforcer à la fois leur position de territoire français et européen et de démontrer que nous sommes en mesure de nous impliquer franchement et très efficacement dans les stratégies régionales. Cette proposition de loi nous offre aussi l'occasion d'expliquer à nos collègues de l'Hexagone que la France n'est pas qu'hexagonale et européenne : elle est mondiale et maritime, et nous pouvons être complémentaires dans notre défense de certains sujets sur le plan international.

Je terminerai simplement sur des points plus techniques. Je crains que le deuxième chapitre, sur la notion géographique de coopération régionale, ne risque d'entraîner des confusions ou ne porte en germe des limitations. Ce souci d'exhaustivité qui porte à dresser une liste de régions, de bassins, ne risque-t-il pas de nous empêcher, demain, de mener des actions de coopération qui ne soient pas forcément construites sur la notion de région ? Ne risque-t-il pas de nous empêcher de passer certains types d'accord ou de convention qui seraient dans l'intérêt des collectivités concernées ?

Par ailleurs, si les agents placés dans des ambassades bénéficiaient d'une plus forte reconnaissance, si le statut de diplomate leur était donné, ce serait une avancée majeure pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, mais il faudrait que le champ de cette mesure soit étendu aux agents des collectivités du Pacifique.

M. Jean Jacques Vlody. Cette proposition de loi vise à resituer la République – qui, en raison de son histoire, fonctionne de manière centralisée – dans toute sa dimension ultramarine, et rappelle que, si nos territoires cumulent des difficultés sociales bien connues, ils possèdent aussi des atouts et des

richesses, que des perspectives économiques s'ouvrent à eux, mais qu'il faut leur donner les moyens nécessaires.

On peut trouver surprenant que la République entretienne des relations bilatérales avec l'ensemble des pays voisins de nos territoires sans que ceux-ci y soient associés. Ainsi, les relations bilatérales avec Maurice, les Seychelles, Madagascar sont traitées directement au ministère des Affaires étrangères sans que le territoire de La Réunion – qui est la France dans l'espace géographique concerné – y soit un seul instant associé. Or il est assez frustrant, pour les Français que nous sommes, de voir passer au-dessus de nos têtes des budgets consacrés par l'Agence française de développement à la construction d'un port à Maurice. Quand nous demandons des fonds pour construire le même port à La Réunion, on nous répond que ce n'est pas possible, qu'il n'y a pas de ligne budgétaire pour cela ! On aboutit ainsi à cette contradiction : on se contente d'accompagner nos difficultés sociales, tout en accompagnant le développement économique de pays voisins au détriment de nos propres territoires, de notre propre pays.

Je songe aux accords ACP (pour Afrique, Caraïbes, Pacifique), qui permettent à des pays voisins – Maurice, Madagascar et les Seychelles, en ce qui concerne La Réunion – de mettre leur production agricole sur le marché européen sans se plier aux normes européennes auxquelles la production des territoires ultramarins, appartenant à l'Union européenne, est soumise. C'est un fonctionnement assez extraordinaire ! À Maurice, à 200 kilomètres de distance de La Réunion, la production de l'ananas ne respecte aucune des normes européennes – environnementales, phytosanitaires, etc. – qui s'appliquent à La Réunion, île qui connaît pourtant les mêmes difficultés.

Cette proposition de loi vise à permettre à nos territoires d'avoir une discussion d'égal à égal avec les pays de la zone. Depuis quelques semaines, je suis chargé par le Premier ministre d'une mission visant à mieux insérer les départements et les régions dans leur espace géographique. Deux exemples montreront l'intérêt et la portée du texte.

Aujourd'hui, l'île Maurice développe, à l'échelle internationale, un pôle universitaire qui devient peu à peu ce que l'université de La Réunion a été pendant des décennies dans l'océan Indien. Ceux de ma génération qui sont aujourd'hui ministres à Maurice, à Madagascar ou aux Seychelles ont été formés par l'université de La Réunion. Hélas, depuis vingt ans, celle-ci a perdu cette aura, ce rôle, cette fonction : c'est que la priorité de l'État n'est pas de développer l'université de l'océan Indien. De même, le CHU de La Réunion est la référence dans la zone, mais, pour le concurrencer, Maurice a entrepris de faire venir sur son territoire de grands professeurs du monde entier. Or il est techniquement impossible que l'île Maurice discute avec la région Réunion : Maurice ne peut discuter qu'avec l'État français. C'est donc à l'État de se mettre à la table des discussions, et La Réunion passe à la trappe ! Il lui faut appeler l'État, et vous imaginez bien que, avant de réveiller l'État à propos d'un problème qui concerne l'université ou le CHU de La Réunion, nous aurons perdu dix ans !

Mieux, la SAPMER, société de pêche réunionnaise, financée par la fiscalité française et les dispositifs français de défiscalisation, est désormais établie à Maurice parce que La Réunion n'a pas eu en temps et en heure les moyens et la politique nécessaires pour développer un port de pêche de transformation. À Maurice, quand le ministre décide, c'est appliqué dans la minute ou les heures qui suivent. Ainsi, des entreprises qui fonctionnent grâce à l'aide de l'État français contribuent aujourd'hui à la richesse de Maurice plutôt qu'à celle de notre territoire !

Cette proposition de loi permettra aux collectivités de discuter d'égal à égal, avec l'aval de l'État, et de signer ces accords-cadres, ces accords de partenariat, avec ou à la place de l'État, selon les situations. Ainsi nos territoires seront-ils plus impliqués, mieux associés et pleinement acteurs de leur développement dans leur espace géographique.

M. le président Dominique Raimbourg. Merci pour cet exposé intéressant et ces exemples frappants.

Mme Anne-Yvonne Le Dain. J'ai eu la chance de beaucoup travailler avec les DOM, au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Nous avons des scientifiques, des techniciens, des équipes et des terrains d'expérience à La Réunion, à la Martinique, en Guyane, à la Guadeloupe. C'est donc un monde que je connais bien.

En 2000 ou 2001, la gauche a fait en sorte que la notion de coopération décentralisée apparaisse dans le droit français pour permettre, dans le cadre d'accords préalables et sous la sympathique tutelle du ministère des Affaires étrangères, des partenariats avec les États qui ne sont pas trop éloignés. C'était un premier pas, mais ce n'était tout de même pas un dispositif très vaillant. Je remercie Serge Letchimy d'avoir pris l'initiative d'aller plus loin, avec puissance, et de permettre à des hommes politiques de qualité d'engager des discussions dans leur ultrapériphérie. Rappelons que la notion de région ultrapériphérique nous vient de Bruxelles, dont les fonds structurels accompagnent les relations économiques et scientifiques entre les DOM-TOM et leur vaste environnement géographique ; ainsi, le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) sert beaucoup à financer de la science, de la technologie et du développement à partir de nos DOM.

Enfin, au niveau le plus élevé – celui de la loi –, la France va reconnaître que les DOM-TOM sont non pas des territoires sur lesquels elle pose une grande main bienveillante, mais tout simplement un lieu de développement économique et de puissance. Nous ne pouvons pas nous réjouir d'avoir la deuxième longueur de façade maritime au monde après les États-Unis sans faire ce qu'il faut pour que les talents et les compétences de ces territoires créent de l'activité, de l'économie. Comme mon collègue Vlody, je pense que La Réunion pourrait être un gigantesque *hub* portuaire – sans parler de la Nouvelle-Calédonie ou de Tahiti –, mais nous avons encore beaucoup de chemin à faire.

Monsieur le rapporteur, vous avez obtenu – et je m’en réjouis – que la diplomatie française puisse désormais s’exprimer par la voix des hommes politiques de nos DOM, de nos régions ultrapériphériques, qui ne seront donc plus périphériques, mais nationales !

M. le rapporteur. Je remercie M. Aboubacar de son soutien. Il connaît bien le sujet et son intervention était extrêmement claire. Nous sommes tous sur le même bateau – Mme Le Dain l’a montré.

Je remercie aussi Philippe Gosselin, que je voudrais rassurer. Il ne s’agit pas du tout de concurrencer la diplomatie dite « nationale » ni d’aligner le statut des agents territoriaux sur celui des diplomates nationaux. Nos collectivités veulent absolument avoir ce rayonnement régional dans leur « géographie cordiale » : ce n’est pas pour aller ensuite pleurer sur l’épaule de l’État et lui demander d’assumer la charge de leurs agents, qui resteront les agents des collectivités. Cependant, prenons le cas de celui qui est installé en Haïti avec sa famille, ses enfants. Les droits sociaux et les couvertures dont il bénéficie, la fiscalité qui lui est applicable n’ont rien à voir avec ceux d’un diplomate d’État, sans parler de son salaire, qui est dix fois inférieur ! Je ne prétends pas qu’il faille lui donner le même salaire, mais son régime indemnitaire ne doit-il pas être amélioré ? C’est pourquoi nous proposons qu’un décret soit pris. Quant à la protection liée à la Convention de Vienne, il n’est pas normal que ces agents ne disposent pas de passeports diplomatiques, qui leur permettraient de bénéficier des mêmes facilités qu’un diplomate à l’aéroport. Il ne s’agit que de cela.

En ce qui concerne la déclaration d’urgence, je reprends la très belle idée de Mme Le Dain : enfin, la France va reconnaître dans les outre-mer une richesse et pas un handicap ! Comment regarde-t-on jusqu’à présent les outre-mer ? Avec de la condescendance, souvent, quand ce n’est pas avec une amitié « tape dans le dos ». Je pense que nous sommes en train de dépasser cela. Nos frères et sœurs qui vivent dans l’Hexagone travaillent collectivement, comme Césaire nous le dit, à l’émergence et à la création d’une nouvelle humanité – mais la petite tape dans le dos condescendante existe toujours. Dans l’outre-mer, on voit – y compris de Bruxelles, dont le conservatisme est incroyable – le handicap à compenser plutôt que les richesses. D’ailleurs, les mutations écologiques montrent bien que l’exemplarité écologique pourrait se dessiner d’abord là, avec une nouvelle ingénierie d’appropriation de la nature, qui correspond à une réalité ancestrale et peut ouvrir de nouvelles voies.

L’attente est donc très forte. Il faut travailler pour l’égalité, y compris l’égalité réelle, mais aussi pour le développement local. Un même schéma de développement peut-il valoir pour le Languedoc-Roussillon et la Martinique ? Nous n’avons pas demandé un euro de plus, nous n’avons pas réclamé d’argent – ce n’est pas dans ma nature –, nous proposons simplement une stratégie de développement. Elle ne contribue en rien au déficit de l’État, car elle se situe en dehors du budget. Nous apportons une richesse – la contribution géostratégique et écologique de l’outre-mer – qui n’est pas encore quantifiable, mais qui sera un

jour quantifiée, car il faudra bien calculer sa valeur : on peut se réjouir de vivre dans un pays sur lequel le soleil ne se couche jamais, mais cela a un prix – je n'en dirai pas plus pour l'instant. J'insiste donc : il fallait absolument déclarer l'urgence pour aller le plus vite possible.

Mme Maina Sage a évoqué l'article 74 et la question des agents territoriaux dans les ambassades. Il est vrai que les possibilités de négociation des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution sont beaucoup plus grandes. Cependant, contrairement à ce que pensent certains, l'article 74 ne permet pas tout et il ne leur est pas possible de signer directement des accords internationaux. Cela étant, et même si j'y suis favorable à titre personnel, je ne pense pas que l'on puisse répondre à votre demande dans le cadre de l'examen du présent texte : il conviendrait sans doute que vous vous adressiez au Gouvernement.

Madame Le Dain, votre analyse est très juste ! J'ai longtemps espéré que l'Europe fasse preuve d'ouverture dans sa politique de grand voisinage, mais je n'ai pas vu arriver grand-chose. Qu'on songe à l'expression « région ultrapériphérique ». Qui est à la périphérie ? La Martinique est-elle plus à la périphérie de l'Europe que l'Europe n'est à la périphérie de la Martinique ? Nous sommes sur un globe, tout est rond : qui est à la périphérie de quoi ? Je suis autant au centre que Bruxelles ou que l'Allemagne ! Chaque individu, chaque être humain est en fait dans sa propre centralité, et c'est une richesse dont on ne peut priver personne.

Il est certain que ce texte permettra de modifier les rapports avec l'Europe, dont les fonds structurels sont très importants et qui soutient considérablement les départements d'outre-mer. Le programme Interreg – très bien géré, en ce qui nous concerne, par la Guadeloupe – est plus ou moins considéré comme un guichet. Simplement, les autres pays tiers sont dans un rapport de financement, alors que nous rencontrons plutôt un besoin d'ingénierie de développement. Prenons l'exemple de l'énergie. Dans l'Hexagone, le problème est simple à traiter : l'Espagne ou l'Italie peuvent fournir l'énergie qui manque. Sur une île, ce n'est pas possible. Il faut donc une ingénierie spécifique, une nouvelle culture de développement, de recherche et d'innovation, et les normes européennes ne sont pas mécaniquement transposables. Il nous faut une coopération scientifique et technique, pas seulement une coopération dans le domaine de la danse ou du spectacle.

Pour créer une nouvelle base de croissance économique et sortir d'un chômage systémique, au taux compris entre 19 % et 25 %, nous devons considérer notre environnement géographique. Le Brésil, dont la superficie est plusieurs dizaines de fois celle de la France, est à deux heures de vol, avec des matières premières à profusion, et la Guyane, à côté, a besoin de respirer. Cela n'implique pas l'indépendance. Un jeune Martiniquais, dans le cadre d'un échange Erasmus, doit partir pour l'Espagne. Pourquoi ne pourrait-il pas aller au Mexique ? N'y parle-t-on pas aussi espagnol ? Des lycéens de seize ans qui se rencontrent à cette occasion peuvent se marier des années plus tard et créer des processus de contact

extrêmement intelligents. Ce sont vraiment les fondamentaux d'un vivre-ensemble qui n'existent pas, aujourd'hui, dans la Caraïbe.

Nous sommes connectés à l'Europe de manière mécanique. Certes, nous avons fait le choix d'être dans l'Europe, dans la France, d'être un département français, et je respecte cette décision, mais il ne faut pas ignorer que nous sommes avant tout des Martiniquais et des Caribéens.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

M. le président Dominique Raimbourg. Je pressens que les cinquante amendements déposés connaîtront un sort assez favorable : ils émanent tous de vous, monsieur le rapporteur, sauf le dernier, amendement gouvernemental qui va exactement dans le sens que vous souhaitez.

M. le rapporteur. En effet, l'amendement gouvernemental CL1 a pour objet de lever le gage, mais Philippe Gosselin déposera peut-être des amendements en séance !

M. Philippe Gosselin. Vous avez compris, cher collègue, qu'il n'y avait pas d'opposition de fond de notre part.

M. le rapporteur. Nombre des amendements que j'ai déposés sont des amendements rédactionnels, des amendements de précision, des amendements de coordination, mais quelques-uns sont des amendements de fond.

Certains amendements, notamment les amendements CL10, C13 et CL15, tirent les conséquences du fait que la Martinique et la Guyane sont devenues, au mois de décembre dernier, des collectivités uniques, et ne sont plus des départements ou des régions. Le texte ayant été rédigé il y a près d'un an, une adaptation est donc nécessaire.

Certains amendements, dont les amendements CL10 et CL15, mais aussi les amendements CL14 et CL12, ont pour objet d'élargir le voisinage retenu pour la définition de la coopération régionale. Pour La Réunion et Mayotte, ce voisinage est étendu aux États et territoires situés sur les continents riverains de l'océan Indien ; cela permet d'aller le plus loin possible, et d'inclure l'Inde.

L'amendement portant article additionnel après l'article 2 remédie à un oubli en prévoyant que les présidents des conseils départementaux pourront signer des conventions dans une zone de voisinage élargie. La Guadeloupe et La Réunion restant effectivement des départements, il faut que les présidents respectifs de leurs conseils départementaux disposent en la matière de la même faculté que les présidents des conseils régionaux.

L'amendement CL47 a pour objet d'étendre à la collectivité de Mayotte la possibilité de nommer des représentants au sein des missions diplomatiques de la France à l'étranger et d'instituer une représentation à caractère non diplomatique auprès des institutions européennes.

*

* *

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales

Article 1^{er}

(art. L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales)

Dérogations à l'interdiction pour les collectivités territoriales de conclure des conventions avec des États étrangers

Aux termes de l'article 52 de la Constitution, « *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* ». Dans le prolongement de cette disposition, qui entérine la compétence de l'Exécutif pour la conduite des relations internationales, l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales interdit aux collectivités territoriales de conclure une convention avec un État étranger, tout en admettant un certain nombre de dérogations.

Le présent article propose, précisément, de compléter cette disposition afin d'explicitier les dérogations en question, pour renforcer l'action extérieure de toutes les collectivités territoriales.

1. L'encadrement juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales

Née avec les jumelages dans les années 1960⁽¹⁾, la coopération internationale décentralisée a longtemps connu une absence d'encadrement juridique puis un encadrement incertain. Ainsi, malgré les lois de décentralisation de 1982⁽²⁾ puis de 1992⁽³⁾, la nécessité de démontrer l'existence d'un « intérêt local » au juge administratif a parfois remis en cause les actions menées à l'international par les collectivités territoriales ou leurs groupements⁽⁴⁾.

Malgré ces incertitudes juridiques, les collectivités territoriales ont mené une politique volontariste : selon le rapport de M. André Laignel sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, présenté le 23 janvier 2013⁽⁵⁾,

(1) Décret du 24 janvier 1956 relatif aux jumelages et circulaire « Bourguès-Maunoury du 9 mai 1957

(2) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(3) Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

(4) Voir sur ce point le rapport du Conseil d'État intitulé « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales », 2006.

(5) André Laignel, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Nouvelles approches...nouvelles ambitions », présenté le 23 janvier 2013 au ministre des affaires étrangères, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_Action_exterieure_Collectivites_Laignel_2013_cle0d11c5.pdf

près de 5 000 collectivités et groupements sont actifs dans près de 145 pays et ont dégagé une enveloppe globale d'environ 65 millions d'euros en 2013.

Ce n'est que récemment que le législateur est venu préciser et renforcer le rôle des collectivités territoriales pour promouvoir la coopération internationale, dans le respect des engagements internationaux de la France.

Le chapitre V du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, rebaptisé « *Action extérieure des collectivités territoriales* »⁽¹⁾, regroupe les principales dispositions relatives à l'action internationale des collectivités territoriales, aux articles L. 1115-1 à L. 1115-7.

De plus, des dispositions spécifiques du même code régissent la coopération régionale des collectivités d'outre-mer, notamment celles relevant de l'article 73 de la Constitution. S'agissant des collectivités ultramarines relevant de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et de la Nouvelle-Calédonie (titre XIII de la Constitution), la possibilité de conclure des conventions internationales avec des États étrangers est encadrée par différentes lois organiques que la présente proposition de loi n'a pas vocation à modifier.

a. L'action internationale des collectivités territoriales ne peut les conduire, en principe, à conclure des conventions avec des États étrangers

Entièrement réécrit par l'article 14 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, l'**article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales** pose le principe de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements pour « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* », et ce « *dans le respect des engagements internationaux de la France* ». À cette fin, ils peuvent, le cas échéant, « *conclure des conventions avec des autorités locales étrangères* » qui entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État.

Cette nouvelle rédaction rappelle les limites traditionnelles dans lesquelles s'exerce la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de coopération internationale :

– les collectivités territoriales n'étant pas des sujets de droit international, elles **n'ont pas la capacité de conventionner avec les États étrangers** ;

(1) L'article 14 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale a substitué ce titre à celui de « coopération décentralisée ».

– elles ne peuvent mener leurs actions internationales auprès d'autorités locales étrangères que « dans le respect des engagements internationaux de la France ».

Elle autorise, en revanche, des actions spécifiques en matière d'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger ou d'attractivité des territoires en partenariat avec des autorités locales étrangères, qui jusqu'alors reposaient sur une base juridique incertaine ou ne s'appliquaient qu'à des cas bien particuliers ⁽¹⁾. L'objectif est de conduire les collectivités territoriales – régions, département, métropoles, communes ou groupements de communes – à s'engager plus nettement sur ce terrain et à travailler notamment avec les pôles de compétitivité, le monde universitaire, hospitalier et de la recherche qui ne sont pas régis par le dispositif de la coopération décentralisée au sens strict.

Les « actions de coopération ou d'aide au développement » ainsi que les « actions à caractère humanitaire » autorisées par le nouvel article L.1115-1 sont soumises au droit commun des délibérations prises par les collectivités territoriales et assujetties de plein droit au contrôle de légalité.

L'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2005-95 du 9 février 2005, dite « loi Oudin-Santini » ⁽²⁾, permet aux collectivités territoriales, à leurs groupements ainsi qu'aux agences de l'eau de consacrer jusqu'à 1 % du budget de leurs service d'eau et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz à des actions de coopération internationale avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Il peut s'agir d'actions de coopération dans le cadre de conventionnements, d'aide d'urgence et de solidarité internationale.

L'article L. 1115-2 du code général des collectivités territoriales, rétabli par l'article 14 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 précité, étend le dispositif de la loi « Oudin-Santini » au secteur des déchets. L'instauration de ce « 1 % déchet » répond à la fois aux priorités de la politique française de développement et à des besoins immenses dans les pays partenaires. La prolifération des déchets, qu'ils soient organiques ou chimiques (en particulier les plastiques), a un impact majeur sur l'environnement et sur les populations, avec des conséquences préjudiciables en termes sanitaires ou de conditions de vie. La coopération internationale dans ce domaine entre collectivités territoriales est donc un axe de développement important.

(1) La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements a modifié l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales pour autoriser les interventions humanitaires d'urgence, établissant de fait une présomption d'intérêt public local dans le cas des conventions de coopération décentralisée.

(2) Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, complétée par l'article 49 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

Les **articles L. 1115-4 et L. 1115-4-1 du code général des collectivités territoriales**, introduits par la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ⁽¹⁾, autorisent les collectivités territoriales à mettre en place des structures dédiées pour réaliser leurs actions de coopération, d'aide au développement ou humanitaire.

Elles peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger (type « *consorcio* » espagnol ⁽²⁾) ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État membre de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe (type société d'économie mixte locale) (article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales).

Elles peuvent également créer avec des collectivités territoriales étrangères un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). L'objet d'un GLCT est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. Il est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

b. Par dérogation, les collectivités territoriales peuvent être autorisées à conclure des conventions avec des États étrangers

L'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 9 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM »), fixe désormais clairement les **cas dérogatoires dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions internationales avec des États étrangers**.

Ces **dérogations** sont les suivantes :

– **lorsque la loi l'autorise**, ce qui signifie la prééminence de dispositions législatives spéciales sur le principe général d'interdiction. À ce jour, il n'existe aucune disposition spéciale en ce sens ;

– ou **lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT), d'un groupement eurorégional de coopération (GEC) ou d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT)**. La signature de l'accord doit être préalablement

(1) Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du code général des collectivités territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale, complétée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

(2) Le « Consorcio » est, en Espagne, l'outil de droit commun pour réaliser des collaborations impliquant des entités publiques de niveau différent. Il permet une représentation paritaire des collectivités espagnoles et françaises (comme le Consorcio Bidasoa-Txingudi qui regroupe les trois collectivités locales : Irun, Hendaye et Hondarribia). Il est doté d'une personnalité juridique à caractère public..

autorisée par le représentant de l'État dans la région. Ces groupements sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) peut être créé par des collectivités territoriales françaises avec d'autres collectivités territoriales étrangères (cf *supra*) mais également inclure un ou plusieurs États membres de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe en application de l'article L. 1115-4-2 du code général des collectivités territoriales précité. Ce dispositif consacre une pratique ancienne puisque le premier GLCT impliquant des collectivités et des États souverains est l'accord franco-italien de Rome du 26 novembre 1993, en vigueur depuis janvier 1996. Il a été suivi par l'accord de Bayonne du 10 mars 1995. L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 présente la particularité d'associer quatre États : la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. Un accord franco-belge a également été signé le 16 septembre 2002. Fort de son succès, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a érigé ce dispositif en instrument de droit commun de la coopération transfrontalière, sous la dénomination de « *district européen* » (**article L. 1115-4-1 du code général des collectivités territoriales**).

Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) a été institué au niveau européen par un règlement du 5 juillet 2006 ⁽¹⁾. Il a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement est composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et/ou d'organismes de droit public. Il peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes cofinancés par l'Union, soit toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Les parties d'un GECT sont situés sur le territoire d'au moins deux États membres. Transposé par la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 précitée à l'**article L. 1115-4-2 du code général des collectivités territoriales**, le GECT est un instrument juridique supplémentaire particulièrement souple pour asseoir les projets de coopération au sein de l'Union européenne.

Le règlement du 5 juillet 2006 a d'ailleurs été assoupli en 2013 notamment pour mieux prendre en considération la situation des régions ultrapériphériques dont font partie les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution ⁽²⁾. Il autorise désormais la constitution d'un GECT :

— entre au moins deux États membres et un ou plusieurs pays tiers voisins d'au moins l'un de ces États membres, y compris ses régions ultrapériphériques, dans lesquels ces États membres et pays tiers mènent conjointement des actions de

(1) Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

(2) Règlement (UE) n° 1302/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type.

coopération territoriale ou mettent en œuvre des programmes soutenus par l'Union. Est un pays tiers voisin celui qui partage avec cet État membre une frontière terrestre commune ou lorsque le pays tiers ou le pays ou territoire d'outre-mer et l'État membre sont tous deux éligibles à un programme maritime transfrontalier ou transnational ou à un autre programme de coopération transfrontalière, de voie maritime ou de bassin maritime, y compris lorsque les deux territoires sont séparés par les eaux internationales ;

– entre des membres situés sur le territoire d'un seul État membre et d'un ou plusieurs pays tiers voisins de cet État membre, y compris ses régions ultrapériphériques, lorsque l'État membre concerné considère que ce GECT entre dans le champ d'application de sa coopération territoriale dans le cadre de la coopération transfrontalière ou transnationale ou de ses relations bilatérales avec les pays tiers concernés. Est considéré comme un pays tiers voisin celui qui partage une frontière maritime avec l'État membre, y compris ses régions ultrapériphérique.

Votre rapporteur salue ces assouplissements du règlement européen, d'application directe dans l'ordre interne, car la Martinique, par exemple, peut désormais constituer un GECT avec des États insulaires avec lesquels elle partage une frontière maritime (comme Sainte-Lucie, La Dominique...). Toutefois, cela ne règle pas toutes les hypothèses de coopération puisque cela ne lui permet pas de constituer un tel groupement avec des États situés sur le continent américain (Brésil, États-Unis...).

Le groupement eurorégional de coopération (GEC), régi par le protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales⁽¹⁾ et transposé par l'article 9 de la loi MAPTAM précitée, présente une grande similitude avec le GECT mais en diffère par trois aspects. D'une part il modifie le champ géographique potentiel des coopérations, en l'étendant à des personnes morales relevant d'État membres du Conseil de l'Europe, non concernés par le règlement européen sur le GECT, en offrant notamment à ceux-ci des possibilités que leur droit interne ne ménageait pas encore nécessairement. D'autre part, le GEC permet d'associer dans une relation bilatérale une entité relevant d'un pays tiers à l'Union européenne, membre du Conseil de l'Europe, avec un seul pays membre de l'Union (ou l'une de ses entités). Le GECT, lui, requiert la participation d'au moins deux entités d'un État membre de l'Union européenne pour pouvoir associer une entité d'un État non membre. C'est donc un facteur de souplesse appréciable pour le montage des partenariats. Enfin, la portée, et l'intérêt pratique du GEC est de fournir un « noyau dur » harmonisé de règles communes sur l'établissement, les membres, les opérations et les responsabilités des groupements, facilitant la création de nouvelles structures de coopération, ou

(1) Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), signé le 8 septembre 2011, ratifié le 17 avril 2014 et entré en vigueur en France le 1^{er} août 2014.

l'évolution de structures ou de conventions existantes (comme l'espace franco-valdo-genevois ⁽¹⁾), sans toutefois que ces créations ou évolutions ne dérogent au principe fondamental selon lequel le régime du groupement est défini par la loi de l'État dans lequel il a son siège, ni ne permettent aux collectivités territoriales d'agir en dehors de leurs compétences.

L'ensemble de ces dispositions met en évidence le fait que les collectivités territoriales ne peuvent conclure de conventions internationales avec des États étrangers que si la loi le prévoit expressément ou si la convention a pour objet la création d'un GECT, d'un GEC ou d'un GLCT selon le cas, et ce, dans le respect des engagements internationaux de la France.

c. Les dispositions spéciales destinées à favoriser la coopération régionale décentralisée des collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution

La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer a introduit des dispositions tendant respectivement à conférer aux départements et aux régions d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution de nouvelles compétences dans le domaine de l'action internationale, limitées à la zone géographique environnante, tout en préservant les compétences régaliennes de l'État dans ce domaine.

Ces dispositions ne remettent pas en cause le monopole de l'État dans la conduite des relations internationales mais lui permettent de déléguer aux départements et régions d'outre-mer une certaine marge de manœuvre dans le cadre de la coopération régionale pour favoriser une meilleure insertion des territoires concernés dans leur environnement régional : États de la Caraïbe, États voisins de la Guyane, États de l'océan indien.

Ainsi, les conseils départementaux et régionaux peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de conclure des accords de coopération régionale (**articles L. 3441-2 et L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales**).

Dans les domaines relevant de la compétence de l'État, un président de conseil départemental ou régional peut recevoir un pouvoir des autorités de la République l'autorisant à négocier et signer des accords internationaux avec les États ou organismes régionaux voisins ; il peut en outre être autorisé à représenter la France au sein des organisations régionales (**articles L. 3441-3 et L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales**).

(1) Cet espace est composé des cantons de Genève et de Vaud, côté suisse, et des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, côté français.

Dans les domaines relevant de sa compétence, un conseil départemental ou régional peut demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier des accords internationaux avec les États ou organismes régionaux voisins, ensuite soumis à la délibération de l'assemblée concernée, puis signés par son président sous réserve de l'autorisation des autorités de la République (**articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales**).

Dans les domaines relevant à la fois de la compétence de l'État et de celle de la collectivité territoriale concernée, un président de conseil départemental ou régional peut participer, sur sa demande, à la négociation et à la signature d'accords internationaux avec les États (ou organismes régionaux) voisins, à défaut d'avoir reçu un pouvoir pour les négocier (**articles L. 3441-5 et L. 4433-4-3 du code général des collectivités territoriales**).

Un président de conseil départemental ou régional peut également participer, sur sa demande, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques tendant à préciser les conditions d'application de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam (**articles L. 3441-5 et L. 4433-4-4 du code général des collectivités territoriales**).

Un conseil départemental peut aussi saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes régionaux. Les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, 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 (**articles L. 3441-6 et L. 4433-4-5-1 du code général des collectivités territoriales**).

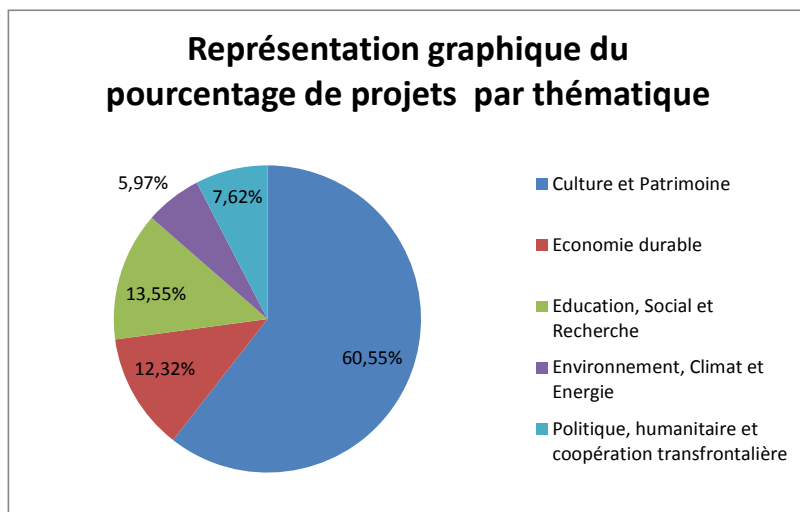
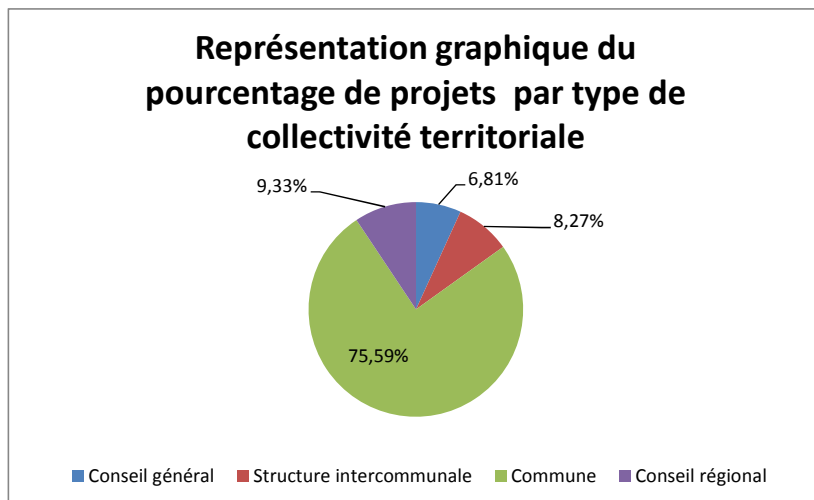
Enfin, les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France (**articles L. 4433-4-5 du code général des collectivités territoriales**).

La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 a repris, sans les changer, ces dispositions au profit des collectivités uniques résultant de la fusion des régions et départements en Guyane et en Martinique, lesquelles sont entrées en vigueur à la fin de l'année 2015 (**articles L. 7153-1 à L. 7153-10 et L. 7253-1 à L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales**).

d. La coopération décentralisée en quelques chiffres

Au 31 décembre 2014, selon l'Atlas de l'action extérieure des collectivités territoriales tenu à jour par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales agissant pour le compte de la Commission nationale de la coopération décentralisée en application de l'article L. 1115-6 du code général des collectivités

territoriales⁽¹⁾, ce ne sont pas moins de **12 715 projets de coopération décentralisée qui ont été engagés par 4 802 collectivités territoriales françaises auprès de 8 714 collectivités locales partenaires dans 144 États différents.**



Source : Atlas de l'action extérieure des collectivités territoriales

Pour la seule zone Caraïbes, on compte 57 projets de coopération régionale. Les collectivités de Martinique arrivent en tête avec 33 projets de coopération décentralisée avec les collectivités de Sainte-Lucie, La Dominique, Haïti, Cuba, Trinité-et-Tobago et les États-Unis tandis que celles de Guadeloupe

(1) Voir le portail <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrance.html>.

en recensent 22 avec les collectivités des mêmes États ainsi que de la Jamaïque, du Canada, de l'Inde et de l'Allemagne ⁽¹⁾.

Les collectivités de la Réunion ont engagé 87 projets de coopération décentralisée avec 46 collectivités locales dans 18 États différents ⁽²⁾ tandis que celles de Mayotte en comptabilisent 3 avec 3 collectivités de Madagascar.

Les collectivités de Guyane ont pour leur part développé 12 projets de coopération décentralisée dans 6 États différents (Brésil, Suriname, Inde, Gabon, Haïti et l'État du Guyana).

2. La réforme précise le champ des dérogations à l'interdiction de conclure une convention avec un État étranger pour toute collectivité territoriale

Le présent article met à jour le droit de l'action extérieure des collectivités territoriales pour répondre à l'invitation implicite du législateur dans le cadre de la réforme opérée par la loi MAPTAM précitée du 27 janvier 2014 aux termes de laquelle l'interdiction de contracter avec des États étrangers prévue par l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales, s'entend « *sauf dans les cas prévus par la loi* ».

Il est donc proposé de compléter l'article L. 1115-5 précité pour introduire **trois dérogations permettant à toute collectivité territoriale de conclure une convention avec un État étranger** :

– **lorsque la convention met en œuvre un accord international antérieur conclu par l'État.** Cette dérogation était déjà suggérée par le rapport de M. André Laignel précité qui estime que : « *la plupart des accords visés ne sont pas ceux qui requièrent une ratification ou une autorisation parlementaire mais [ceux qui] relèvent plutôt de la catégorie des arrangements administratifs. Comme ils sont essentiellement volontaires, ils ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles des collectivités territoriales, n'engagent pas le budget de l'État au-delà des formules habituelles de cofinancement et ne portent bien sûr pas sur des matières ressortissant à l'article 34 de la Constitution ou aux compétences régaliennes de l'État* » ⁽³⁾ (**alinéa 3**) ;

– **ou lorsque la convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale approuvée par la France en sa qualité de membre ou de membre associé.** Cette dérogation traduit, elle aussi, l'une des propositions de M. André

(1) Il faut ajouter un projet de coopération régionale engagé par Saint-Martin et un autre par Saint-Barthélemy.

(2) Voir le portail <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/rechercheAtlasFrance.html>.

(3) M. André Laignel, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises, Nouvelles approches...nouvelles ambitions », précité, proposition n° 15.
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_Action_exterieure_Collectivites_Laignel_2013_cle0d11c5.pdf

Laignel et permet de donner un cadre juridique stable à des pratiques courantes autorisées depuis la circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ⁽¹⁾ (**alinéa 4**) ;

– ou **lorsque la convention prévoit ou met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale, ou interterritoriale autre qu'un GLCT, GECT ou GEC, quelle que soit sa dénomination.** L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État (**alinéa 5**). Cette dérogation est innovante car elle a pour objet de décliner la possibilité de créer un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale entre les collectivités territoriales, notamment ultramarines, et leurs États voisins qui ne sont membres ni de l'Union européenne ni du Conseil de l'Europe ou avec lesquels elles ne partagent pas de frontières maritimes (et qui ne peuvent donc relever ni du GLCT, ni du GECT ni du GEC). Elle permet de surmonter les difficultés identifiées par le Conseil économique, social et environnemental en 2012 qui prônait déjà la création d'un GECT ultrapériphérique pour fédérer les collectivités des outre-mer avec les pays tiers voisins afin de promouvoir de nouveaux projets de développement ⁽²⁾.

Dans ces trois hypothèses, il est précisé que **la signature de la convention avec un État étranger doit avoir été autorisée par le représentant de l'État français dûment informé de sa nature et de sa portée (alinéa 2).** Cette disposition fait écho aux autres dispositions légales relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales qui rappellent qu'elle ne peut s'exercer que « *dans le respect des engagements internationaux de la France* » dont le représentant de l'État est garant.

Il conviendra, néanmoins, de préciser par voie réglementaire le contenu de l'obligation d'information du représentant de l'État par les collectivités territoriales concernées. En tout état de cause, le fait qu'il y ait signature conjointe de l'État ou de la (ou les) collectivité(s) territoriale(s) ne change pas le régime applicable à ces accords en termes de ratification ou de publication, les collectivités n'acquérant pas par-là la qualité de sujets de droit international.

Votre commission des Lois a adopté cet article modifié par huit amendements rédactionnels.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL2 et CL3, l'amendement de simplification CL4, les amendements*

(1) NOR/INT/B/01/00124/C du 20 Avril 2001.

(2) CESE, « Pour un renforcement de la coopération régionale des outre-mer », Rémy-Louis Budoc, mai 2012, p.112, http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2012/2012_09_cooperation_om_rapport.pdf

réactionnels CL5 à CL7 et les amendements de simplification CL8 et CL9, du rapporteur.

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

CHAPITRE II

Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer

Articles 2 à 8

(art. L. 3441-2, L. 4433-4-1, L. 4433-4-2, L. 7153-2, L. 7153-3, L. 7253-2 et L. 7253-3 du code général des collectivités territoriales)

Extension de la notion de voisinage servant à définir la coopération régionale en outre-mer

Le développement de la coopération régionale est un objectif majeur des élus et des acteurs économiques et sociaux des outre-mer. Il existe sur le sujet une réelle unanimité afin de réclamer davantage de décentralisation ; les collectivités des Antilles, de Guyane, de l'océan Indien et de l'océan Pacifique se situent en effet dans un environnement géographique très spécifique dans la mesure où la quasi-totalité des îles et territoires avoisinants constituent des États indépendants. L'accroissement des échanges commerciaux et culturels est, dès lors, rendu très difficile par la différence des statuts des intervenants. L'obligation d'obtenir des visas pour se rendre d'une île à une autre est un obstacle supplémentaire au développement de la coopération régionale.

L'action extérieure des collectivités ultramarines relevant de l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et de la Nouvelle-Calédonie (titre XIII de la Constitution) est encadrée par différentes lois organiques propres à chacune d'entre elles. S'il pourrait éventuellement apparaître utile de les modifier pour lever certains des obstacles précédemment mentionnés, votre rapporteur souligne que cela ne pourrait relever de la présente proposition de loi ordinaire et supposerait un véhicule législatif organique.

S'agissant des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a défini – dans son titre V relatif à l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional –, l'ensemble des moyens juridiques nécessaires à une meilleure intégration de ces collectivités ultramarines (et du Département de Mayotte depuis 2011) dans leur environnement régional. Ces moyens s'inscrivent dans les limites dues à leur qualité d'entité décentralisée et de la prépondérance de l'État dans le domaine de l'action extérieure ⁽¹⁾.

(1) Voir le commentaire de l'article 1^{er}, point 1.c.

Cette loi a notamment reconnu un pouvoir d'initiative au conseil général (devenu conseil départemental) et au conseil régional qui ont la possibilité d'adresser au gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux en matière de coopération régionale entre la République française et les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane ou ceux de l'océan Indien.

Dans la continuité, cette loi a introduit la possibilité de négocier et de signer des accords de coopération aussi bien dans les domaines relevant de compétence de l'État que de ceux relevant des domaines de compétence du département ou de la région.

Lorsque les accords dépendent des domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer un pouvoir de négociation ou de signature au président du conseil général ou régional des collectivités ultramarines relevant de l'article 73 de la Constitution pour les accords conclus entre la France et les États, les territoires ou les organismes régionaux de leur environnement régional. Le refus des autorités de la République de conférer un tel pouvoir est discrétionnaire et ne saurait engager la responsabilité de l'État ni être déféré devant les juridictions quelles qu'elles soient. Sans ce pouvoir, les présidents de conseil départemental et régional disposent à défaut de la possibilité d'être associés ou de participer, au sein de la délégation française, aux négociations de ces accords.

Un exemple illustratif de telles conventions peut être donné avec la *Déclaration d'intention de coopération entre le Conseil régional de Martinique et le Gouvernement d'Antigua et Barbuda*, signée 27 janvier 2012. Il s'agit d'un texte court fixant des champs d'action, mettant en place une concertation périodique et comportant le principe d'un appel aux fonds européens.

De manière analogue et plus récemment, l'on citera la *Déclaration d'intention de coopérer signée entre le Conseil régional de Martinique et le Gouvernement de Sainte-Lucie* conclue à Fort-de-France le 2 juin 2014, précisant six orientations prioritaires, de caractère non exhaustif, avec un accent mis sur les industries artistiques et culturelles, la facilitation des échanges commerciaux, le développement touristique, les énergies renouvelables, la coopération sanitaire, le changement climatique et les risques majeurs.

Ces exemples montrent qu'une région comme la Martinique et un État souverain qui est son voisin immédiat peuvent coopérer sur des sujets substantiels et porteurs d'avenir sur le plan économique et social. Les enjeux de la coopération régionale pour les départements et régions d'outre-mer dépassent la seule dimension diplomatique. L'objectif est donc de permettre à ces collectivités de se développer au contact des pays de leur bassin maritime transfrontalier entendu au sens large.

Les **articles 2 à 8 de la présente proposition de loi** visent ainsi à étendre le champ géographique dans lequel les collectivités territoriales ultramarines disposent d'un pouvoir d'initiative et d'un pouvoir de négociation et de signature des accords internationaux par délégation de l'État en permettant désormais :

– à la Guadeloupe (département et région d'outre-mer) et à la Martinique (collectivité unique) de mettre en œuvre ces pouvoirs non seulement avec les États de la Caraïbe mais également avec des pays voisins sur le continent américain ou avec des pays voisins de la Guyane ;

– à la Guyane (collectivité unique) de mettre en œuvre ces pouvoirs non seulement avec les États voisins (Brésil, Suriname) mais aussi avec des États ou territoires de la Caraïbe et ceux du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe même si ces derniers ne sont pas strictement compris dans son voisinage direct ;

– à La Réunion (département et région d'outre-mer) et au Département de Mayotte (collectivité unique) de mettre en œuvre ces pouvoirs non seulement avec les îles avoisinantes mais aussi avec des États du continent africain dont ils sont voisins.

1. L'extension du pouvoir d'initiative des collectivités des outre-mer pour conduire la République française à conclure des accords internationaux de coopération régionale (articles 2, 3, 5 et 7)

Les articles L. 3441-2 et L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales autorisent déjà les conseils départementaux et régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de La Réunion à « *adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies* ».

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 et la loi n° 2011-884 du même jour, la Martinique et la Guyane sont devenues des collectivités uniques exerçant les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer à compter de la première réunion de leur assemblée suivant les élections régionales de décembre 2015. Par conséquent, les dispositions du code général des collectivités territoriales qui leur sont applicables sont désormais les articles L. 7153-1 à L. 7153-10 (pour la Guyane) et L. 7253-1 à L. 7253-10 (pour la Martinique).

Or, l'article L. 7153-2 du même code dispose que : « *L'assemblée de Guyane peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la*

République française et les États ou territoires situés au voisinage de la Guyane ou d'accords avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies ».

De même, l'article L. 7253-2 du même code dispose que : « *L'assemblée de Martinique peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les États ou territoires de la Caraïbe ou d'accords avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies* ».

Il s'ensuit que le pouvoir d'initiative ainsi conféré aux conseils départementaux et régionaux de Guadeloupe et de la Réunion, au conseil départemental de Mayotte, à l'assemblée territoriale de Guyane et à celle de Martinique leur permet d'adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux avec certains États. Les accords en question peuvent également être signés avec des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations-Unies dans la mesure où l'aire géographique de certains de ces organismes ne correspond pas toujours exactement à celle de l'environnement des départements ultramarins.

Toutefois, le pouvoir d'initiative octroyé à ces assemblées délibérantes est limité aux engagements internationaux concernant la coopération régionale, et ce, dans une aire géographique strictement définie, à savoir :

– pour la Guadeloupe et la Martinique, les « *États de la Caraïbe* » : cet espace est un ensemble formé de 38 pays et territoires de plus de 5,2 millions de km² (soit dix fois la superficie de la France métropolitaine) comprenant près de 250 millions d'habitants (4 % de la population mondiale) ⁽¹⁾ ;

– pour la Guyane, ses « *États voisins* » : la Guyane se situe au nord-est du continent sud-américain. Elle s'intègre dans le Plateau des Guyanes qui s'étend du sud du Venezuela au nord-est du Brésil. D'une superficie de 83 534 km², la Guyane occupe seulement 4 % de la surface de cette région, alors qu'elle forme le plus vaste des départements français (16 % du territoire de l'Hexagone), équivalent à la surface du Portugal ⁽²⁾. Les États voisins de la Guyane avec lesquels elle peut coopérer sont, au sens strict, le Brésil et le Suriname ;

– pour la Réunion et Mayotte, les « *États de l'océan Indien* » : l'océan Indien est le plus petit des trois océans et comprend de multiples îles ou archipels membres de la Commission de l'océan Indien : Les Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Mayotte et La Réunion ⁽³⁾. Il existe également une Association des pays riverains de l'Océan Indien pour la coopération régionale (IRO/ARC) créée en 1997, qui regroupe 20 pays d'Afrique, d'Asie et

(1) Voir l'annexe 1 : L'espace Caraïbe.

(2) Voir l'annexe 2 : La Guyane et son environnement régional.

(3) Voir l'annexe 3 : La Réunion et Mayotte au cœur de l'océan Indien.

d'Océanie ⁽¹⁾. La France a obtenu en 2011 le statut de « partenaire de dialogue » au sein de cette association mais aspire à un statut plus élevé ⁽²⁾. Il faut souligner que l'emploi des termes « *de l'océan indien* » ou « *dans la zone de l'océan indien* » dans le code général des collectivités territoriales limite en principe la coopération régionale avec les seuls îles et archipels de l'océan indien excluant les États du continent africain et du continent asiatique qui en sont riverains.

Les **articles 2, 3, 5 et 7 de la présente proposition de loi** étendent le champ géographique dans lequel les assemblées délibérantes de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de La Réunion disposent d'un pouvoir d'initiative en vue de la conclusion d'engagements internationaux par le Gouvernement avec, selon le cas :

– les « *territoires* » de la Caraïbe ;

– les « *territoires* » de l'océan Indien ;

– les « *États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe* » : cette mention devrait désormais permettre à la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique d'envisager une coopération régionale avec des États du continent américain tels que les États-Unis, le Canada et le Brésil notamment ;

– les « *États ou territoires du continent africain voisins de l'océan Indien* » : cette mention entend élargir la possibilité pour la Réunion ou Mayotte de proposer au Gouvernement de conclure des engagements internationaux avec des États du continent africain situés sur les rives de l'océan Indien, ce qui inclut notamment l'Afrique du Sud, le Mozambique ou la Tanzanie. L'on pourrait considérer qu'il s'agit davantage d'une précision puisque les articles L. 3441-2 et L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoient déjà la possibilité pour les assemblées délibérantes de la Réunion et de Mayotte de proposer au Gouvernement la conclusion d'engagements internationaux avec « *les États de l'océan indien* » mais, comme on l'a vu, telle n'est pas l'interprétation retenue à ce jour. Dans ce contexte, il conviendrait également de viser les États d'Asie du Sud Est ou d'Océanie riverains de l'océan indien car certaines collectivités de La Réunion ont déjà engagé une coopération décentralisée avec des collectivités locales en Inde par exemple (jumelage entre Pondichéry et Basse-Terre, accord de coopération entre le conseil régional de La Réunion et l'État du Karnataka) ou en Chine (accord de coopération entre le conseil régional de La Réunion et la ville de Tianjin ...).

Il faut souligner que la notion de « *territoires* » se veut plus large que celle d'État pour autoriser la conclusion d'accords internationaux permettant aux collectivités d'outre-mer de coopérer non seulement avec des États au sens strict

(1) L'Afrique du sud, l'Australie, le Bangladesh, les Comores, les Émirats Arabes Unis, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Kenya, Madagascar, la Malaisie, Maurice, le Mozambique, Oman, Singapour, les Seychelles, le Sri Lanka, la Tanzanie, la Thaïlande et le Yémen.

(2) Les autres partenaires de dialogue sont : la Chine, l'Égypte, les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni.

mais également avec des États associés⁽¹⁾ ou des entités comme l'État libre de Porto-Rico qui n'est pas indépendant, étant sous juridiction des États-Unis, mais dont l'étendue de la souveraineté est toujours en débat⁽²⁾.

2. L'extension de la délégation de pouvoir de négociation et de signature d'accords internationaux de coopération régionale aux collectivités des outre-mer (articles 4, 6 et 8)

Les **articles 4, 6 et 8 de la présente proposition de loi** proposent, selon la même logique, d'étendre la possibilité pour les autorités de la République Française de déléguer aux présidents des régions, de départements ou de collectivités uniques d'outre-mer, le pouvoir de négocier et de signer des accords internationaux de coopération régionale, dans les domaines relevant de la compétence de l'État, avec de nouveaux États ou territoires du champ géographique ainsi élargi.

En application des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales, dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent déjà délivrer pouvoir au président du conseil départemental et du conseil régional de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion *« 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 de leur zone, ces organismes pouvant dépendre des institutions spécialisées des Nations-Unies »*.

Comme cela a déjà été indiqué, avec l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 et de la loi n° 2011-884 du même jour, la Martinique et la Guyane, devenues des collectivités territoriales uniques, sont désormais régies par les L. 7153-1 à L. 7153-10 (pour la Guyane) et L. 7253-1 à L. 7253-10 (pour la Martinique) du code général des collectivités territoriales.

Or, l'article L. 7153-3 du code général des collectivités territoriales permet déjà aux autorités de la République de *« délivrer pouvoir au président de l'assemblée de Guyane pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés au voisinage de la Guyane ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies »*.

(1) Un État associé est un État souverain ayant signé une convention de partenariat avec un État généralement plus grand ou plus peuplé auquel il est associé. Par cet accord, l'un des deux partenaires délègue à l'autre certains pouvoirs qui relèvent normalement de sa souveraineté, le plus souvent la défense et les affaires étrangères. Les États associés sont des sujets de droit international et possèdent pleine souveraineté.

(2) Cour suprême des États-Unis, *aff. Porto Rico v. Sánchez Valle*. L'histoire du statut politique de Porto Rico a entamé ces dernières semaines un nouveau chapitre du fait d'une affaire présentée devant la Cour Suprême des États-Unis dans laquelle se pose la question de savoir si dans le cadre de la clause de "double exposition" présente dans la Constitution des États-Unis (garantissant le fait de ne pas pouvoir être accusé deux fois pour le même motif), Porto Rico et le gouvernement fédéral des États Unies possèdent chacun leur propre souveraineté. La Cour suprême devrait se prononcer prochainement.

De même, l'article L. 7253-3 du code général des collectivités territoriales permet aux autorités de la République de « *délivrer pouvoir au président du conseil exécutif de Martinique pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires de la Caraïbe ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies* ».

Les autorités de l'État visées par ces articles sont le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères.

La Constitution, dans son article 52, et la pratique institutionnelle française reconnaissent au Président de la République le pouvoir de signer et de ratifier les accords en forme solennelle. Il appartient au Premier ministre ou au ministre des affaires étrangères de signer les accords en forme simplifiée ainsi que, le cas échéant, les instruments d'approbation de ces accords.

La faculté de négocier et de signer des accords internationaux relevant de l'État est reconnue, par délégation, au président de l'exécutif ou de l'assemblée délibérante ultramarine précitée exclusivement. Cette restriction se justifie par le fait qu'une telle démarche ne saurait être menée collégalement au sein d'une telle assemblée. Celle-ci peut néanmoins débattre des questions relevant de ces négociations et suggérer ainsi des orientations à son président.

Comme précédemment, il est indiqué que les accords en question peuvent être signés avec des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies dans la mesure où l'aire géographique de certains de ces organismes ne correspond pas toujours exactement à celle de l'environnement des régions d'outre-mer.

Par parallélisme avec l'extension du pouvoir d'initiative proposée aux articles 2, 3, 5 et 7 précités, la présente proposition de loi vise à étendre le champ géographique de la délégation de pouvoir confiée aux présidents des conseils régionaux de Guadeloupe et de la Réunion (**article 4**) ainsi qu'aux présidents des collectivités territoriales de Guyane (**article 6**) et de Martinique (**article 8**) pour négocier et signer des accords internationaux de coopération régionale dans les domaines de compétence de l'État avec de nouveaux États ou territoires.

L'article 4 élargit le champ géographique dans lequel peut s'exercer le pouvoir de négociation et de signature délégué au président du conseil régional de La Réunion aux États ou territoires situés « *sur le continent africain au voisinage de l'océan Indien* ». Il supprime par la même occasion la référence à Mayotte qui est devenue une collectivité unique, appelée Département de Mayotte en 2011, et qui exerce les compétences du conseil départemental et du conseil régionale.

L'article 6 élargit le champ géographique dans lequel peut s'exercer le pouvoir de négociation et de signature délégué au président de l'assemblée territoriale de Guyane aux « *États de la Caraïbe* » ainsi qu'à ceux « *situés sur le*

continent américain situés au voisinage de la Caraïbe » comme le Mexique, la Colombie ou encore les États-Unis d'Amérique.

L'article 8 élargit le champ géographique dans lequel peut s'exercer le pouvoir de négociation et de signature délégué au président du conseil exécutif de Martinique à un ou plusieurs États ou territoires « *situés au voisinage de la Caraïbe* » et « *sur le continent américain au voisinage de la Caraïbe et de la Guyane* ». L'objectif est d'autoriser la Martinique à conclure des engagements internationaux avec de nouveaux partenaires tels que le Mexique, la Colombie, les États-Unis d'Amérique ou le Brésil notamment. Rappelons que la Martinique a d'ores et déjà conclu plusieurs accords de coopération décentralisée avec l'État du Para au Brésil.

Votre rapporteur souligne que l'extension du champ géographique du pouvoir de négocier et signer de tels accords n'est en revanche pas prévue au bénéfice des présidents des départements d'outre-mer (La Réunion et Mayotte) ce qui relève semble-t-il d'un oubli.

Il constate, également, qu'il n'est pas fait référence aux États des continents asiatique ou océanien riverains de l'océan indien avec lesquels Mayotte et la Réunion pourraient avoir intérêt à coopérer.

Il observe, enfin, qu'avec l'entrée en vigueur, en décembre 2015, de la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 et de la loi n° 2011-884 du même jour, les articles 2, 3 et 4 de la présente proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015 devront être modifiés pour supprimer la référence à ces deux collectivités qui n'entrent plus dans la catégorie des régions d'outre-mer mais dans celle des collectivités uniques visées aux articles 5 à 8.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **à l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a adopté plusieurs amendements rédactionnels ou de précision ainsi que d'autres amendements plus substantiels aux articles 2 à 8 de la présente proposition de loi**, visant à :

– **actualiser les dispositions de la proposition de loi** pour tirer les conséquences de l'entrée en fonction des collectivités uniques de Guyane et de Martinique ;

– **élargir la notion de voisinage** utilisée pour la définition de la coopération régionale des collectivités ultramarines de La Réunion et de Mayotte aux États situés sur les continents voisins de l'océan Indien ;

– **réparer un oubli** concernant l'extension du champ géographique du pouvoir de négocier et signer des accords internationaux au bénéfice des présidents des départements d'outre-mer (La Réunion et Mayotte) grâce à l'adoption de l'amendement CL 14 créant l'**article 2 bis**.

Le tableau ci-après présente l’extension de la notion de voisinage servant à la définition de la coopération régionale à l’issue de la présente proposition de loi pour chaque collectivité ultramarine précitée.

LA NOTION DE VOISINAGE DES COLLECTIVITÉS DES OUTRE-MER SERVANT À LA DÉFINITION DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE TELLE QU’ELLE RÉSULTE DU TEXTE DE LA COMMISSION

	États ou <i>territoires</i> de la Caraïbe	<i>États ou territoires des continents voisins de l’océan indien</i>	<i>États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe</i>	États ou <i>territoires</i> du continent américain au voisinage de la Guyane	États ou <i>territoires</i> dans la zone de l’océan Indien
Martinique	X		X	X	
Guadeloupe (département et région)	X		X	X	
Guyane	X		X	X	
La Réunion (département et région)		X			X
Département de Mayotte		X			X

Note : Les mentions en gras italique sont celles introduites par la présente proposition de loi.

*

* *

Article 2

La Commission **adopte** successivement l’amendement de précision CL11 et l’amendement CL10, du rapporteur, puis l’article 2 **modifié**.

Après l’article 2

La Commission **adopte** l’amendement CL14 du rapporteur. L’article 2 bis est ainsi rédigé.

Article 3

La Commission **adopte** successivement les amendements CL13 et CL12 du rapporteur, puis l’article 3 **modifié**.

Article 4

La Commission **adopte** l’amendement CL15 du rapporteur, puis l’article 4 **modifié**.

Article 5

La Commission **adopte** l’amendement rédactionnel CL16 du rapporteur, puis l’article 5 **modifié**.

Article 6

La Commission **adopte** successivement l'amendement de précision CL17, l'amendement rédactionnel CL20, l'amendement de précision CL19 et l'amendement rédactionnel CL18, du rapporteur, puis l'article 6 **modifié**.

Article 7

La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.

Article 8

La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux règles applicables à l'autorisation de négocier des accords dans les domaines de compétence propre des collectivités territoriales d'outre-mer

Articles 9, 10, 11 et 12

(art. L. 3441-4-1, L. 4433-4-3-1, L. 7153-4-1 et L. 7253-4-1 [nouveaux]
du code général des collectivités territoriales)

Procédure d'autorisation des départements, régions et collectivités uniques d'outre-mer d'élaborer, dans leur domaine de compétence propre, un programme-cadre de coopération régionale et de négocier et signer les accords prévus dans ce programme-cadre

Les **articles 9 à 12** de la présente proposition de loi introduisent un nouveau dispositif permettant aux départements d'outre-mer (**article 9**), aux régions d'outre-mer (**article 10**) ainsi qu'aux collectivités territoriales de Guyane (**article 11**) et de Martinique (**article 12**) de négocier plus facilement des accords avec un ou plusieurs États étrangers lorsqu'il s'agit de matières relevant de leur compétence propre.

1. Le droit en vigueur

Actuellement, il appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité d'outre-mer (conseil départemental, conseil régional, assemblée de Guyane ou de Martinique), par voie de délibération, de demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier des accords avec un ou plusieurs États ou territoires voisins ou avec des organismes régionaux en application des articles L. 3441-4 (départements d'outre-mer), L. 4433-4-3 (régions d'outre-mer), L. 7153-4 (collectivité territoriale de Guyane) et L. 7253-4 (collectivité territoriale de Martinique).

Ces négociations doivent être menées dans le respect des engagements internationaux de la République. Cette mention permet d'affirmer la primauté des

autorités de l'État en matière diplomatique. Son absence conduirait à s'interroger sur la constitutionnalité du dispositif.

Les autorités de l'État conservent le pouvoir de ne pas donner une suite favorable à la demande de l'assemblée délibérante. Elles ne sauraient avoir de compétence liée en la matière. Plus largement, le refus d'accéder à la demande de l'assemblée délibérante n'est pas susceptible de recours devant une quelconque juridiction. Il s'agit, en effet, de matières éminemment politiques dans lesquelles le juge ne saurait légitimement s'immiscer.

Lorsque l'autorisation de négocier de tels accords est donnée, les autorités de la République peuvent être représentées à la négociation à leur demande. Le président de l'assemblée délibérante ou de l'exécutif local ne peuvent s'y opposer.

Conformément au principe de la démocratie locale, l'assemblée délibérante, parce qu'elle est à l'origine de la négociation, doit accepter le projet d'accord *in fine* en votant une délibération.

En revanche, les autorités de la République disposent encore du pouvoir de s'opposer à l'accord, notamment s'il leur paraît contraire aux engagements internationaux de la France.

Enfin, ces autorités peuvent délivrer pouvoir au président de l'assemblée délibérante aux fins de signature de l'accord. Il s'agit là d'une simple faculté. Le refus des autorités de la République de conférer au président de cette assemblée un tel pouvoir est discrétionnaire. Il ne saurait engager la responsabilité de l'État ni être déféré devant les juridictions quelles qu'elles soient.

Il faut souligner que les autorités de la République ne disposent pas de la faculté de retrait de l'autorisation de négocier donnée à l'assemblée délibérante. Il est donc important que ces autorités puissent ne pas donner suite à de telles négociations si elles n'étaient pas conformes aux engagements internationaux de la France, aux lois ou, plus généralement, aux intérêts de notre pays.

2. La création d'un nouveau dispositif de négociation d'accords internationaux en vue de promouvoir la coopération régionale des outre-mer

Les **articles 9 à 12** de la présente proposition de loi proposent d'ajouter un article additionnel aux dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la coopération régionale des départements d'outre-mer (article L. 3441-4-1), des régions d'outre-mer (article L. 4433-4-3-1), de la collectivité territoriale de Guyane (article L. 7153-4-1) et de la collectivité territoriale de Martinique (article L. 7253-4-1) ayant le même contenu (**alinéa 1**).

L'objet de ces nouvelles dispositions est d'autoriser, dans le domaine de compétence propre de chacune de ces collectivités d'outre-mer, le président de

l'exécutif ou de l'assemblée délibérante (conseil départemental, conseil régional, assemblée de Guyane et assemblée de Martinique) à :

– élaborer, pour la durée de son mandat, un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée d'engagements internationaux qu'il se propose de négocier avec un ou plusieurs États ou territoires voisins ou organismes régionaux définis aux articles L. 3441-2, L. 7153-1 et L. 7253-1 du code général des collectivités territoriales tels que modifiés par les articles 2 à 8 de la présente proposition de loi. Il est précisé que le programme-cadre ainsi défini doit respecter les engagements internationaux de la République conformément au droit en vigueur (**alinéas 2**) ;

– soumettre ce programme-cadre à la délibération de l'assemblée délibérante qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président ou le président de l'exécutif à négocier les accords prévus dans le programme-cadre (**alinéas 3**). Cette précision vise à simplifier la procédure en vigueur en évitant, pour chaque projet d'accord, de demander une nouvelle autorisation aux autorités de la République en application des articles L. 3441-2, L.4433-4-1, L. 7153-2 et L. 7253-2 du même code. L'autorisation des autorités de la République ne peut être implicite à négocier les dits accords ;

– lui permettre, lorsque cette autorisation est expressément accordée, d'engager les négociations prévues dans le programme-cadre. Il est précisé qu'il doit en informer les autorités de la République, qui, à leur demande, sont représentées à ces négociations (**alinéas 4**), à l'instar de ce que prévoient déjà les articles L. 3441-3, L.4433-4-2, L. 7153-3 et L. 7253-3 du même code lorsqu'il s'agit de négocier un seul engagement international ;

– le contraindre à soumettre toute modification de son programme-cadre à la délibération de l'assemblée délibérante et à l'autorisation des autorités de la République dans les mêmes conditions que la procédure initiale (**alinéas 5**).

Comme le prévoit le droit en vigueur, il est précisé qu'à l'issue de la négociation de chaque projet d'accord, celui-ci est soumis à la délibération de l'assemblée délibérante qui ne peut que l'accepter conformément au principe de la démocratie locale. En revanche, les autorités de la République disposent encore du pouvoir de s'opposer à l'accord, notamment s'il leur paraît contraire aux engagements internationaux de la France (**alinéas 6**).

Enfin, ces autorités pourront toujours délivrer pouvoir au président de l'assemblée délibérante ou au président de l'exécutif aux fins de signature de l'accord si elles le souhaitent dans les conditions prévues par les articles L. 3441-3, L.4433-4-2, L. 7153-3 et L. 7253-3 du même code.

Articles 9 bis, 10 bis, 11 bis et 12 bis

(art. L. 3441-5, L. 4433-4-4, L. 7153-5 et L. 7253-5 du code général des collectivités territoriales)

Coordinations

Adoptés à l'initiative de votre rapporteur, les articles additionnels 9 *bis*, 10 *bis*, 11 *bis* et 12 *bis* procèdent aux coordinations nécessaires aux articles L. 3441-5, L. 4433-4-4, L. 7153-5 et L. 7253-5 du code général des collectivités territoriales, qui résultent de la création des articles L. 3441-4-1, L. 4433-4-3-1, L. 7153-4-1 et L. 7253-4-1 du même code par les articles 9 à 12 de la présente proposition de loi.

*

* *

Article 9

La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL22, l'amendement de précision CL21 et les amendements rédactionnels CL23 à CL25, du rapporteur, puis l'article 9 **modifié**.

Après l'article 9

La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL26 du rapporteur. L'article 9 bis est ainsi rédigé.

Article 10

La Commission **adopte** successivement l'amendement de précision CL28, les amendements rédactionnels CL29 et CL30, l'amendement de précision CL27 et l'amendement rédactionnel CL31, du rapporteur, puis l'article 10 **modifié**.

Après l'article 10

La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL32 du rapporteur. L'article 10 bis est ainsi rédigé.

Article 11

La Commission **adopte** successivement les amendements de précision CL35 et CL34, les amendements rédactionnels CL36 et CL37, l'amendement de précision CL33 et l'amendement rédactionnel CL38, du rapporteur, puis l'article 11 **modifié**.

Après l'article 11

La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL39 du rapporteur. L'article 11 bis est ainsi rédigé.

Article 12

*La Commission **adopte** successivement les amendements de précision CL41 et CL40 et les amendements rédactionnels CL42 à CL44, du rapporteur, puis l'article 12 **modifié**.*

Après l'article 12

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL45 du rapporteur. L'article 12 bis est ainsi rédigé.*

CHAPITRE IV

Dispositions relatives au cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales

Articles 13, 14 et 15

(art. L. 4433-4-5-1, L. 7153-10 et L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales)

Régime applicable aux agents territoriaux ultramarins nommés dans les ambassades de France

En application des articles L. 4433-4-5-1, L. 7153-10 et L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales, les régions d'outre-mer (Guadeloupe, La Réunion) et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique peuvent, dans des conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics de leur collectivité chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France. Ces agents publics sont souvent dénommés « représentants diplomatiques ultramarins ».

En s'associant au travail diplomatique de la France, ces représentants diplomatiques ultramarins doivent favoriser le dialogue au niveau :

– de la conduite stratégique et partenariale des relations internationales dans les zones de voisinage prioritaires des collectivités ultramarines, en d'autres termes le dialogue politique entre le ministre des affaires étrangères et du développement international et les chefs des exécutifs ultramarins, cela dans le respect des attributions confiées au ministre des outre-mer et, dans certains cas, aux ministres ayant reçu une mission particulière à cet égard, par exemple dans le cas de conférences internationales ;

– des rapports avec les ambassadeurs bilatéraux dans les pays du voisinage avec lesquels sont entreprises ou envisagées des coopérations régionales ;

– des rapports, le cas échéant, avec les consulats généraux représentant ces pays dans les collectivités d'outre-mer ;

– des relations avec nos ambassadeurs ou chefs de délégations auprès des organisations internationales, « sous continentales » (au sens des Nations unies) ou « régionales » de la zone ;

– des relations avec les ambassadeurs « thématiques » chargés de la coopération régionale ⁽¹⁾.

Ils sont également chargés de représenter les collectivités ultramarines dans les ambassades françaises, bilatérales et multilatérales, voire dans certaines organisations internationales dont la France est membre (comme les banques de développement).

A titre d'exemple, la *Convention relative à l'accueil d'agents de la région Martinique au sein du réseau diplomatique et consulaire de l'État*, signée le 19 décembre 2012 par M. Laurent Fabius, alors ministre des affaires étrangères, M. Victorin Lurel, alors ministre des outre-mer et votre rapporteur, prévoit l'affectation d'agents territoriaux de la Martinique aux missions diplomatiques de la France à Trinité-et-Tobago, à Sainte-Lucie, au Brésil, en Haïti et à Cuba. Leur fonction de représentation, sous l'autorité de l'ambassadeur et dans le cadre du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif au pouvoir des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, porte exclusivement sur les questions de coopération régionale, que la convention prend soin de définir dans ces termes : « *Par coopération régionale, il faut entendre toute action que la collectivité peut engager, dans son champ de compétence, pour développer les relations avec les pays de sa zone géographique et les organisations régionales* ».

La mise en œuvre de cette convention a toutefois montré ses limites, notamment par la nécessité d'adaptations législatives et réglementaires permettant une meilleure prise en compte de la dimension « *diplomatie territoriale* » dans l'organisation du service diplomatique français et dans l'organisation interne des administrations des collectivités territoriales ultramarines.

Votre rapporteur considère en effet que les personnels venant de la fonction publique territoriale appelés à servir dans nos ambassades et nos représentations, que ce soit dans le cadre habituel des chancelleries, des services de coopération ou services consulaires, ou bien dans le contexte plus nouveau des conventions de mise à disposition pour représenter une ou plusieurs collectivités de l'outre-mer, devraient non seulement pouvoir le faire à parité indiciaire et statutaire, mais également accéder aux régimes indemnitaires, aux facilités de résidence et aux remboursements de frais dont sont dotés leurs homologues des

(1) M. Luc Hallade, Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien ; Mme Véronique Bertile, Ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane ; M. Christian Lechervy, Ambassadeur, Secrétariat permanent pour le Pacifique, représentant permanent de la France auprès de la Communauté du Pacifique. Enfin, il convient de noter l'importante décision prise très récemment (14 janvier 2015) par le Président de la République de nommer M. Jean-Pierre Bel comme envoyé personnel pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Dans le cadre de sa mission, l'ancien Président du Sénat contribuera à promouvoir les intérêts économiques des territoires ultramarins et à encourager le renforcement de la coopération universitaire, scientifique et culturelle avec les pays de la région.

services de l'État à l'étranger, qu'il s'agisse des agents du ministère des affaires étrangères et du développement international ou d'autres départements ministériels dont la vocation comporte des actions à l'international. À cet égard, il convient de se référer au décret n° 67-290 du 28 mars 1967 qui fixe les modalités de calculs des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

Votre rapporteur propose donc de fixer les principes du régime applicable aux représentants diplomatiques ultramarins dans le cadre de leurs missions à l'étranger aux **articles 13, 14 et 15 de la présente proposition de loi**. Ces trois articles, identiques, complètent les articles L. 4433-4-5-1, L. 7153-10 et L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales pour que les régions et les collectivités uniques d'outre-mer assurent à leurs représentants diplomatiques :

- un régime indemnitaire ;
- des facilités de résidence ;
- et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions.

Les conditions d'application de ces dispositions seront précisées par décret en Conseil d'État.

Votre rapporteur estime également souhaitable que, sur le plan réglementaire, les services accomplis soit dans les services internationaux des collectivités ultramarines, soit dans ces représentations diplomatiques, puissent être valorisés comme années de pratique diplomatique, notamment lorsqu'il s'agit de qualifier ces agents pour l'accès ultérieur dans des organismes internationaux qui en font un prérequis de recrutement (ainsi le Service européen d'action extérieure), quitte à ce que leur expérience soit complétée, ce qui est déjà le cas, par des formations à l'Institut diplomatique et consulaire ou dans d'autres structures spécialisées. Cette proposition avait d'ailleurs été émise par M. Budoc dans son rapport de 2012 pour le CESE et a donné lieu à des commencements d'exécution encourageants ⁽¹⁾.

Article 13 bis

(art. L. 4433-4-5-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Possibilité pour le Département de Mayotte de nommer des agents territoriaux au sein des missions diplomatiques de la France à l'étranger ou auprès des institutions européennes

Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 13 visant à conférer au

(1) CESE, « Pour un renforcement de la coopération régionale des outre-mer », Rémy-Louis Budoc, mai 2012, http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2012/2012_09_cooperation_om_rapport.pdf.

Département de Mayotte les mêmes pouvoirs que ceux reconnus aux régions et collectivités unique d'outre-mer en matière de représentation.

Ainsi, le nouvel article L. 4433-4-5-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que le Département de Mayotte peut, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics chargés de le représenter au sein des missions diplomatiques de la France. Il peut également instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions européennes.

Dans ces cas-là, à l'instar de ce que prévoient les articles 13 à 15 de la présente proposition de loi, le Département de Mayotte devra offrir à ces agents publics un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions, dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'État.

*

* *

Article 13

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL46 du rapporteur, puis l'article 13 **modifié**.*

Après l'article 13

*La Commission **adopte** l'amendement CL47 du rapporteur. L'article 13 bis est ainsi rédigé.*

Article 14

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL48 du rapporteur, puis l'article 14 **modifié**.*

Article 15

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL49 du rapporteur, puis l'article 15 **modifié**.*

Article 16

Possibilité pour les agents territoriaux nommés dans les ambassades de France de bénéficier des privilèges et immunités du corps diplomatique de l'État

Le présent article propose d'autoriser les agents territoriaux nommés par les collectivités ultramarines au sein des missions diplomatiques de la France à l'étranger, à se présenter devant les autorités de l'État accréditaire aux fins

d'obtention des privilèges et immunités reconnus par la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

Aux termes du préambule de la convention de Vienne précitée, « *le but des privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des Missions en tant que représentant des États* ».

Les immunités sont des garanties accordées aux missions diplomatiques des États souverains et à leurs membres pour faciliter le fonctionnement de l'institution officielle étrangère et protéger ses locaux et ses agents contre toute ingérence ou pression. Ces avantages reconnus par le droit international ne dispensent cependant pas du respect des lois et règlements de l'État accréditaire.

Ces prérogatives sont plus ou moins étendues en fonction du statut de l'agent et sont généralement limitées aux détenteurs de titres de séjour spéciaux. Les ressortissants français, les personnes ayant la double nationalité, française et étrangère, et les résidents de longue durée ne peuvent les invoquer que dans le strict exercice de leurs fonctions et ne peuvent se prévaloir d'aucune immunité personnelle.

Il convient de préciser que plusieurs États ont émis des réserves aux conventions de Vienne susceptibles de modifier ou de restreindre, dans les relations entre la France et cet État, la portée de certaines de leurs dispositions. Il en est de même des dispositions d'une éventuelle convention consulaire signée et ratifiée par les autorités françaises compétentes.

En outre, l'étendue des privilèges et immunités des membres des missions diplomatiques des États peut être influencée par l'application du principe de réciprocité dans les rapports entre l'État d'envoi et l'État français.

Le présent article propose d'autoriser les « *agents de la collectivité territoriale qui la représentent auprès de la mission diplomatique* » – et pas seulement les agents territoriaux nommés par les collectivités ultramarines – à solliciter les mêmes privilèges et immunités que ceux accordés aux agents de l'État français auprès des États d'accueil.

Outre le fait qu'en dehors des régions d'outre-mer et des collectivités unique de Guyane et de Martinique, aucune disposition législative n'autorise les collectivités territoriales à désigner des agents publics de leur collectivité pour les représenter au sein des missions diplomatiques de la France, l'effectivité de cette disposition dépendra exclusivement de la bonne volonté des États accréditaires puisque la convention de Vienne précitée ne leur est pas opposable lorsqu'il s'agit d'agents publics représentant non pas l'État mais une collectivité territoriale.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission a adopté un amendement de précision visant à limiter le champ de cette disposition aux seuls agents territoriaux nommés par les collectivités ultramarines dans les

missions diplomatiques de la France en application des articles L. 4433-4-5-1, L. 4433-4-5-3, L. 7153-10 et L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL50 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 modifié.*

Article 17

Gage

Le présent article a pour objet de gager l'augmentation des charges des collectivités territoriales qui résulteraient de la présente proposition de loi par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à supprimer le présent article, et donc à lever le gage.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement de suppression CL1 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 17 est **supprimé**.*

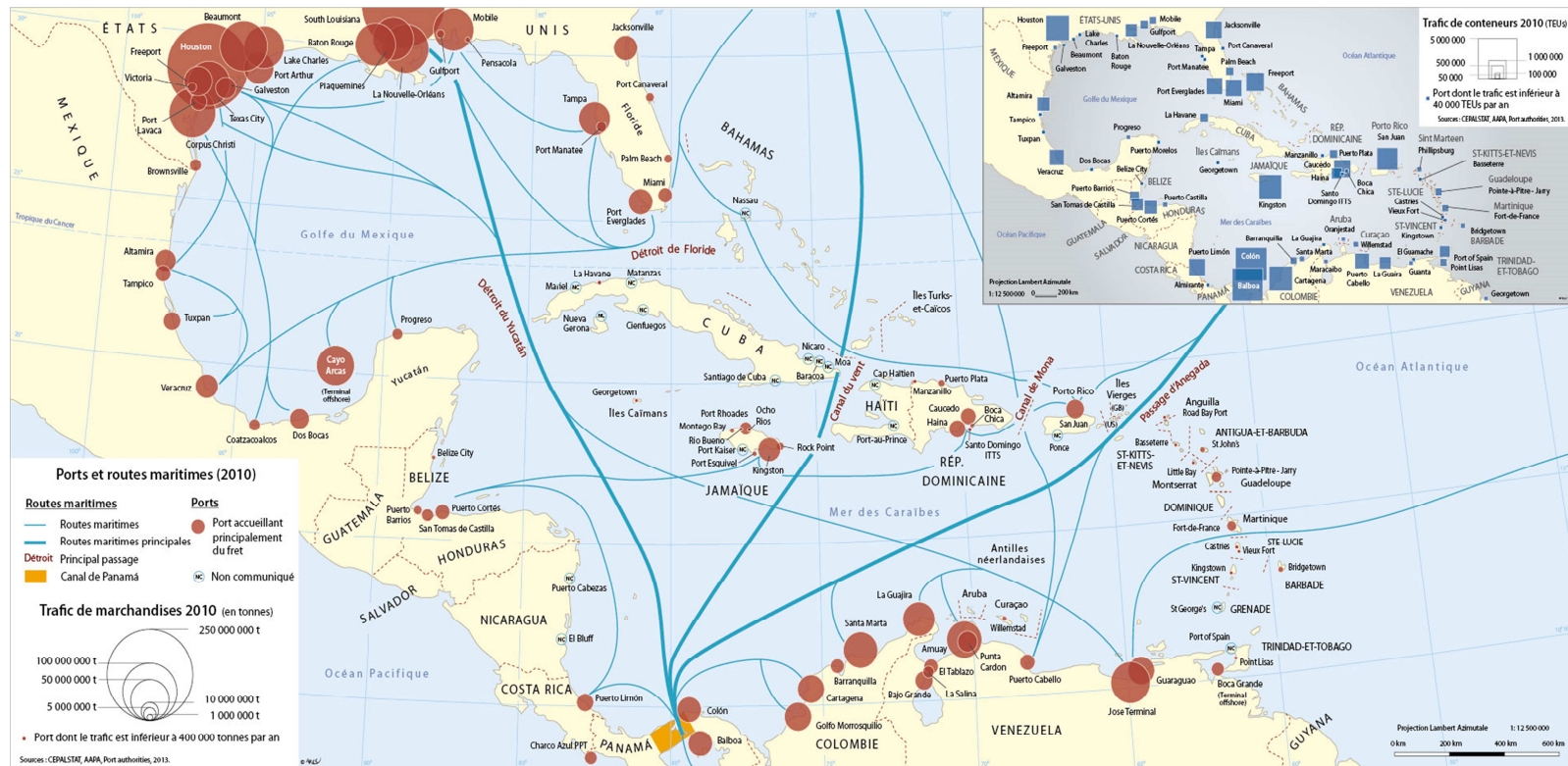
*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

M. Philippe Gosselin. Ne prenons pas l'habitude d'un examen aussi rapide ! (*Sourires.*)

*
* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional (n° 3023), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

ANNEXE 1 : CARTE DE L'ESPACE CARAÏBE

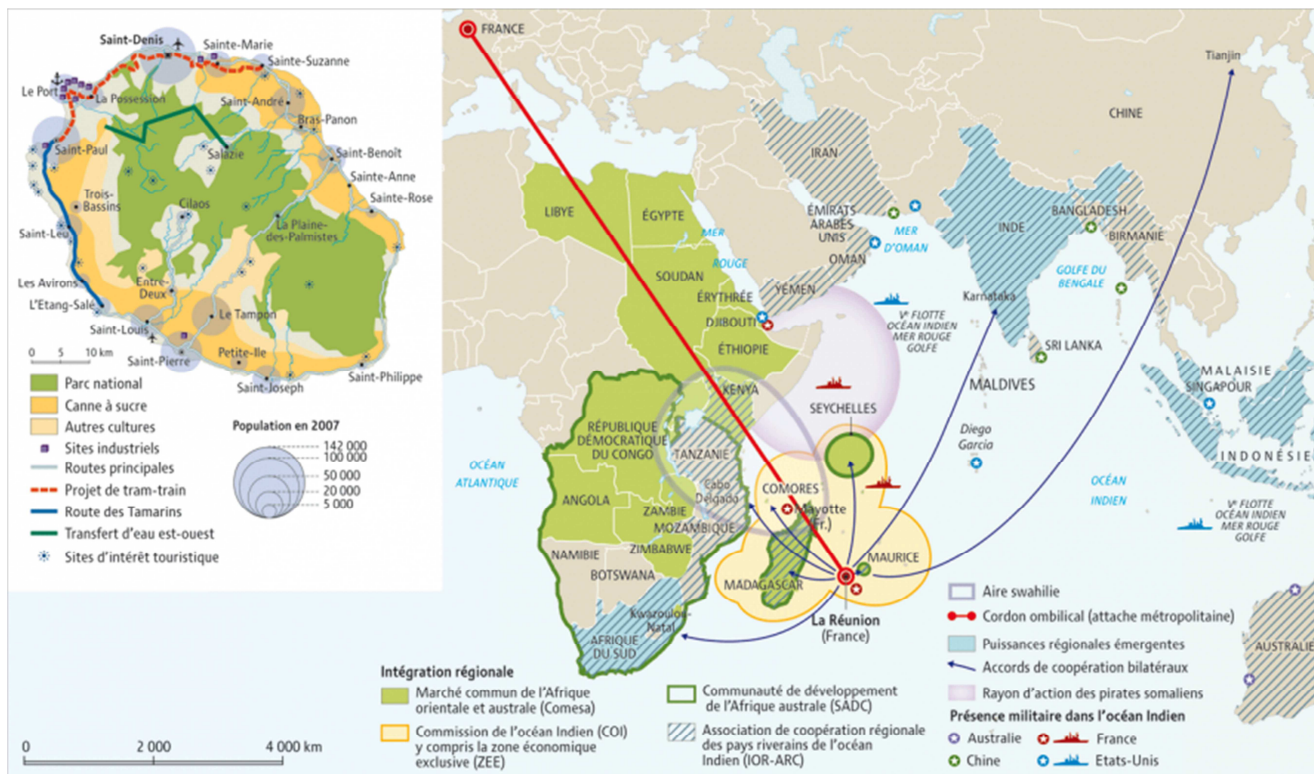


Source : Atlas Caraïbes, <http://atlas-caraibe.certic.unicaen.fr/fr/page-40.html>

ANNEXE 2 : CARTE DE LA GUYANE ET DE SON ENVIRONNEMENT RÉGIONAL



ANNEXE 3 : CARTE DE LA RÉUNION ET DE MAYOTTE AU CŒUR DE L'Océan Indien



Source : Le Monde diplomatique, Les cartes, <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/integrationoceanindien>

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 1115-5.</i> – Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un État 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’État dans la région.	Proposition de loi relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l’outre-mer dans son environnement régional CHAPITRE 1^{ER} Dispositions relatives à l’action extérieure des collectivités territoriales Article 1^{er} L’article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales est complété par quatre alinéas ainsi rédigés : « L’interdiction de conclure des conventions avec des États étrangers ne s’applique pas aux conventions conclues pour les besoins d’une coopération territoriale ou régionale dont la signature a été autorisée par le représentant de l’État, informé de sa nature et de sa portée, lorsqu’elles entrent dans l’un des cas suivants : ø) La convention met en œuvre un accord international antérieur conclu par l’État ;	Proposition de loi relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l’outre-mer dans son environnement régional CHAPITRE 1^{ER} Dispositions relatives à l’action extérieure des collectivités territoriales Article 1^{er} <i>(Alinéa sans modification)</i> « L’interdiction <u>mentionnée au premier alinéa</u> ne s’applique pas aux conventions conclues pour les besoins d’une coopération territoriale ou régionale <u>et</u> dont la signature a été autorisée par le représentant de l’État lorsqu’elles entrent dans l’un des cas suivants : amendements CL2, CL3 et CL4 « 1° La convention met en œuvre un accord international antérieur <u>approuvé</u> par l’État ; amendement CL5

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
	b) La convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale, approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé ;	« 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 <u>de ladite organisation</u> ;
	e) La convention prévoit-ou met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux étés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination ; l'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État. »	« 3° La convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux <u>mentionnés</u> au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État. »
	CHAPITRE II Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer Article 2 L'article L. 3441-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :	CHAPITRE II Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer Article 2 <i>(Alinéa sans modification)</i>
Art. L. 3441-2. – Le conseil départemental de chaque département d'outre-mer peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.	« Art. L. 3441-2. – Le conseil départemental de chaque département d'outre-mer peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon les cas, les États ou territoires de la Caraïbe, les États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane, les États ou territoires du continent africain voisins de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations unies. »	« Art. L. 3441-2. – Le conseil départemental de chaque département d'outre-mer peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon <u>son environnement géographique</u>, les États ou territoires de la Caraïbe, les États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les États ou territoires de l'océan Indien <u>ou</u> les États ou territoires <u>des continents</u> voisins de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies.
		amendements CL11 et CL10

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Art. L. 3441-3. – 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 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. Dans le cas où il n’est pas fait application des dispositions de l’alinéa ci-dessus, le président du conseil général ou son représentant peut être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d’accords de même nature. Le président du conseil général peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d’organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa du présent article. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.	Article 3 L’article L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé : « Art. L. 4433-4-1. – Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon les cas, les États ou territoires de la Caraïbe, les États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane, les États ou territoires de l’océan Indien, les États ou territoires du continent africain voisins de l’océan Indien, ou	<u>Article 2 bis (nouveau)</u> <u>Au premier alinéa de l’article L. 3441-3 du même code, les mots : « dans la zone » sont remplacés par les mots : « sur le continent américain au voisinage de la Caraïbe, dans la zone de l’océan Indien ou sur les continents voisins ».</u> amendement CL14
Art. L. 4433-4-1. – Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l’océan Indien, ou d’accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées	Article 3 L’article L. 4433-4-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé : « Art. L. 4433-4-1. – Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon les cas, les États ou territoires de la Caraïbe, les États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane, les États ou territoires de l’océan Indien, les États ou territoires du continent africain voisins de l’océan Indien, ou	Article 3 (Alinéa sans modification) « Art. L. 4433-4-1. – Les conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon les cas, les États ou territoires de la Caraïbe, les États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe, les États ou territoires de l’océan Indien ou les États ou territoires des continents voisins de l’océan Indien, ou d’accords avec des organismes régionaux des aires

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
des Nations unies.	d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations unies. »	correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions des Nations Unies. »
		amendements CL13 et CL12
	Article 4	Article 4
Art. L. 4433-4-2. – Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil régional de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion 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.	Après le mot : « Martinique », la fin de l'article L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales est modifiée comme suit : « de Guyane et de la Réunion pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, sur le continent américain au voisinage de la Caraïbe, au voisinage de la Guyane, dans la zone de l'océan Indien ou sur le continent africain au voisinage de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. »	<u>Au premier alinéa de l'article L. 4433-4-2 du même code, les mots : « le cas, dans la Caraïbe ou dans la zone » sont remplacés par les mots : « selon l'environnement géographique de chaque région, dans la Caraïbe ou dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins ».</u>
Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du conseil régional ou son représentant peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature.		amendement CL15
Le président du conseil régional peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.	Article 5	Article 5
	L'article L. 7153-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est ainsi rédigé :	(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Art. L. 7153-2. – L’assemblée de Guyane peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les États ou territoires situés au voisinage de la Guyane ou d’accords avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.	« Art. L. 7153-2. – L’assemblée de Guyane peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les États ou territoires situés au voisinage de la Guyane, les États ou territoires de la Caraïbe ou les États ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe, ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des organisations des Nations unies. »	« Art. L. 7153-2. – L’assemblée de Guyane peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d’engagements internationaux concernant la coopération régionale <u>entre</u> la République française et les États ou territoires situés au voisinage de la Guyane, les États ou territoires de la Caraïbe ou les États ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe, ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des organisations des Nations Unies.
	Article 6 L’article L. 7153-3 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est ainsi rédigé :	amendement CL16 Article 6 <u>Le premier alinéa de l’article L. 7153-3 du même code est ainsi rédigé :</u>
Art. L 7153-3. – Dans les domaines de compétence de l’État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président de l’assemblée de Guyane pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés au voisinage de la Guyane ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.	« Art. L 7153-3.– Dans les domaines de compétence de l’État, les autorités de la République peuvent donner pouvoir au Président de l’assemblée de Guyane pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires voisins de la Guyane, avec un ou plusieurs États de la Caraïbe ou situés sur la continent américain au voisinage de la Caraïbe, ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. »	amendement CL17 « Dans les domaines de compétence de l’État, les autorités de la République peuvent <u>délivrer</u> pouvoir au président de l’assemblée de Guyane pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires voisins de la Guyane, avec un ou plusieurs États <u>ou territoires</u> de la Caraïbe ou situés sur <u>le</u> continent américain au voisinage de la Caraïbe, ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. »
Dans le cas où il n’est pas fait application du premier alinéa du présent article, le président de l’assemblée de Guyane ou son représentant peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d’accords de même nature. Il est associé ou participe, au sein de la délégation française, à la négociation des projets d’accord visés au premier alinéa de l’article L. 7153-1.		amendements CL20, CL19 et CL18

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Le président de l'assemblée de Guyane peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa du présent article. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.	Article 7 L'article L. 7253-2 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est ainsi rédigé : « Art. L. 7253-2. – L'assemblée de Martinique peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les États ou territoires de la Caraïbe, les États ou territoires du continent américain situé au voisinage de la Caraïbe et de la Guyane, ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. »	Article 7 (Sans modification)
Art. L. 7253-2. – L'assemblée de Martinique peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les États ou territoires de la Caraïbe ou d'accords avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.	Article 8 Le premier alinéa de l'article L. 7253-3 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est ainsi rédigé : « Art. 7253-3. – Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du Conseil exécutif pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires de la Caraïbe ou situés au voisinage de la Caraïbe, sur le continent américain au voisinage de la Caraïbe ou de la Guyane, ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. »	Article 8 (Sans modification)
Art. 7253-3. – Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil exécutif de Martinique pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires de la Caraïbe ou avec des organismes régionaux, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.		

Dispositions en vigueur

Dans le cas où il n'est pas fait application du premier alinéa du présent article, le président du conseil exécutif de Martinique ou son représentant peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature. Il est associé ou participe, au sein de la délégation française, à la négociation des projets d'accord visés au premier alinéa de l'article L. 7253-1.

Le président du conseil exécutif de Martinique peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa du présent article. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.

Texte de la proposition de loi

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux règles applicables à l'autorisation de négociier des accords dans les domaines de compétence propre des collectivités territoriales d'outre-mer

Article 9

Après l'article L. 3441-4 du même code, il est inséré un article L. 3441-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3441-4-1. – Dans les domaines de compétence ~~des départements~~ d'outre-mer, le président du conseil départemental peut, pour la durée de ~~son mandat~~, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée d'~~engagements~~ internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux ~~définis~~ à l'article L. 3441-2.

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux règles applicables à l'autorisation de négociier des accords dans les domaines de compétence propre des collectivités territoriales d'outre-mer

Article 9

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 3441-4-1. – Dans les domaines de compétence du département d'outre-mer, le président du conseil départemental peut, pour la durée de l'exercice de ses fonctions, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L. 3441-2.

**amendements CL22, CL21,
CL23 et CL24**

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

« Le président du conseil départemental soumet son programme-cadre à la délibération de l'assemblée du conseil départemental, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

« Lorsque cette autorisation est expressément accordée, le président du conseil départemental peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre. Il en informe les autorités de la République qui, à leur demande, sont représentées à la négociation.

« Le président du conseil départemental soumet toute modification de son programme-cadre à la délibération de l'assemblée du conseil départemental. Ces modifications sont approuvées par les autorités de la République, dans les mêmes conditions que la procédure initiale.

« À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil départemental pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil départemental aux fins de signature de l'accord ».

Art. L. 3441-5. – Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence du département sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 3441-3, négociés et signés par les autorités de la République. A sa demande, le président du conseil départemental ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.

« Le président du conseil départemental soumet ce programme-cadre à la délibération de l'assemblée du conseil départemental, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

amendement CL25

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Article 9 bis (nouveau)

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3441-5 du même code, la référence : « de l'article L. 3441-3 » est remplacée par les références : « des articles L. 3441-3 et L. 3441-4-1 ».

amendement CL26

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Les présidents des conseils départementaux d'outre-mer, ou leurs représentants, participent, au sein de la délégation française, à leur demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant leur département. Les présidents des conseils départementaux d'outre-mer peuvent demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.	Article 10 Après l'article L. 4433-4-3 du même code, il est inséré un article L. 4433-4-3-1 ainsi rédigé : « Art. L. 4433-4-3-1. – Dans les domaines de compétence des régions d'outre-mer, le président du conseil régional peut, pour la durée de son mandat, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée d'engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 3441-2. « Le président du conseil régional soumet son programme-cadre à la délibération de l'assemblée du conseil régional, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre. « Lorsque cette autorisation est expressément accordée, le président du conseil régional peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre. Il en informe les autorités de la République qui, à leur	Article 10 (Alinéa sans modification) « Art. L. 4433-4-3-1. – Dans les domaines de compétence des régions d'outre-mer, le président du conseil régional peut, pour la durée de l'exercice de ses fonctions, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L. 4433-4-1. amendements CL28, CL29, CL30 et CL27 « Le président du conseil régional soumet <u>ce</u> programme-cadre à la délibération de l'assemblée du conseil régional, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre. amendement CL31 (Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
	demande, sont représentées à la négociation.	
	« Le président du conseil régional soumet toute modification de son programme-cadre à la délibération de l'assemblée du conseil régional. Ces modifications sont approuvées par les autorités de la République, dans les mêmes conditions que la procédure initiale.	(Alinéa sans modification)
	« À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil régional pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil régional aux fins de signature de l'accord. »	(Alinéa sans modification)
		<u>Article 10 bis (nouveau)</u>
Art. L. 4433-4-4. – Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la région sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 4433-4-2, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président du conseil régional ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.		À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 4433-4-4 du même code, la référence : « de l'article L. 4433-4-2 » est remplacée par les références : « des articles L. 4433-4-2 et L. 4433-4-3-1 ».
Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer, ou leurs représentants, participent, au sein de la délégation française, à leur demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant leur région.		amendement CL32
Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer peuvent demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.		

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Article 11

Après l'article L. 7153-4 du même code dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, il est inséré un article L. 7153-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 7153-4-1. – Dans les domaines de compétence de l'assemblée de Guyane, le président de l'assemblée de Guyane peut, pour la durée de son mandat, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 7153-1 dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011.

« Le président de l'assemblée de Guyane soumet son programme-cadre à la délibération de l'assemblée de Guyane, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

« Lorsque cette autorisation est expressément accordée, le président de l'assemblée de Guyane peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre. Il en informe les autorités de la République qui, à leur demande, sont représentées à la négociation.

« Le président de l'assemblée de Guyane soumet toute modification de son programme-cadre à la délibération de l'assemblée de Guyane. Ces modifications sont approuvées par les autorités de la République, dans les mêmes conditions que la procédure initiale.

« À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la

Article 11

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 7153-4-1. – Dans les domaines de compétence de la collectivité territoriale de Guyane, le président de l'assemblée de Guyane peut, pour la durée de l'exercice de ses fonctions, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L. 7153-3.

amendements CL33, CL34, CL36, CL37 et CL33

« Le président de l'assemblée de Guyane soumet ce programme-cadre à la délibération de l'assemblée de Guyane, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

amendement CL38

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
— Art. L. 7153-5. – Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la collectivité territoriale de Guyane sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 7153-3, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président de l'assemblée de Guyane ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords. Le président de l'assemblée de Guyane ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à sa demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant la collectivité territoriale de Guyane. Le président de l'assemblée de Guyane peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de la collectivité territoriale de Guyane.	— délibération de l'assemblée de Guyane pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président de l'assemblée de Guyane aux fins de signature de l'accord. » Article 12 Après l'article L. 7253-4 du même code dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, il est inséré un article L. 7253-4-1 ainsi rédigé : « Art. L. 7253-4-1. – Dans les domaines de compétence de la collectivité territoriale de la Martinique, le conseil exécutif de Martinique peut, pour la durée de son mandat, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée d'engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le	— <u>Art. 11 bis (nouveau)</u> <u>À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 7153-5 du même code, la référence : « de l'article L. 7153-3 » est remplacée par les références : « des articles L. 7153-3 et L. 7153-4-1 ».</u> amendement CL39 Article 12 <i>(Alinéa sans modification)</i> « Art. L. 7253-4-1. – Dans les domaines de compétence de la collectivité territoriale de Martinique, le <u>président du</u> conseil exécutif de Martinique peut, pour la durée de <u>l'exercice de ses fonctions</u>, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée <u>des</u> engagements

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 7253-1 dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011.

internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article L. 7253-1.

amendements CL41, CL40, CL42 et CL43

« Le président du conseil exécutif de Martinique soumet son programme-cadre à la délibération de l'assemblée de Martinique, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser le président du conseil exécutif à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

« Le président du conseil exécutif de Martinique soumet ce programme-cadre à la délibération de l'assemblée de Martinique, qui peut alors demander, dans la même délibération, aux autorités de la République d'autoriser le président du conseil exécutif à négocier les accords prévus dans ce programme-cadre.

amendement CL44

(Alinéa sans modification)

« Lorsque cette autorisation est expressément accordée, le président du conseil exécutif de Martinique peut engager les négociations prévues dans le programme-cadre. Il en informe les autorités de la République qui, à leur demande, sont représentées à la négociation.

(Alinéa sans modification)

« Le président du conseil exécutif de Martinique soumet toute modification de son programme-cadre à la délibération de l'assemblée de Martinique. Ces modifications sont approuvées par les autorités de la République, dans les mêmes conditions que la procédure initiale.

(Alinéa sans modification)

« À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil exécutif de Martinique pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil exécutif de Martinique aux fins de signature de l'accord. »

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
— <i>Art. L. 7253-5.</i> – Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la collectivité territoriale de Martinique sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 7253-3, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président du conseil exécutif de Martinique ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords. Le président du conseil exécutif de Martinique ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à sa demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant la collectivité territoriale de Martinique. Le président du conseil exécutif de Martinique peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de la collectivité territoriale de Martinique.	— CHAPITRE IV Dispositions relatives au cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales Article 13 L'article L. 4433-4-5-1 du même code dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est complété par un alinéa ainsi rédigé :	— <u>Article 12 bis (nouveau)</u> <u>À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 7253-5 du même code, la référence : « de l'article L. 7253-3 » est remplacée par les références : « des articles L. 7253-3 et L. 7253-4-1 ».</u> amendement CL45 CHAPITRE IV Dispositions relatives au cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales Article 13 <i>(Alinéa sans modification)</i>
<i>Art. L. 4433-4-5-1.</i> – Les régions de Guadeloupe et de La Réunion peuvent, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.		

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

« Ces régions offrent aux agents publics ~~chargés de les représenter, dans le cadre de leurs missions diplomatiques, à l'étranger~~ un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. »

« Ces régions offrent aux agents publics mentionnés au premier alinéa un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. »

amendement CL46

Article 13 bis (nouveau)

Après l'article L. 4433-4-5-2 du même code, il est inséré un article L. 4433-4-5-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 4433-4-5-3. – Le Département de Mayotte peut, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics chargés de le représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

« Il offre aux agents publics mentionnés au premier alinéa un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Il peut instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions de l'Union européenne. Il en informe le Gouvernement. »

amendement CL47

Article 14

L'article L. 7153-10 du même code dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Art. L. 7153-10. – La collectivité territoriale de Guyane peut, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

Article 14

(Alinéa sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
	« La collectivité territoriale offre aux agents publics chargés de les représenter, dans le cadre de leurs missions diplomatiques, à l'étranger un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. »	« La collectivité territoriale offre aux agents publics <u>mentionnés au premier alinéa</u> un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. » amendement CL48
	Article 15 L'article L. 7253-10 du même code dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 est complété par un alinéa ainsi rédigé :	Article 15 <i>(Alinéa sans modification)</i>
Art. L. 7253-10. – La collectivité territoriale de Martinique peut, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France.	« La collectivité territoriale offre aux agents publics chargés de les représenter, dans le cadre de leurs missions diplomatiques, un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. »	« La collectivité territoriale offre aux agents publics <u>mentionnés au premier alinéa</u> un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions. Les conditions d'application du présent alinéa sont précisées par décret en Conseil d'État. » amendement CL49
	Article 16 Les agents de la collectivité territoriale qui la représentent auprès de la mission diplomatique peuvent être présentés aux autorités de l'État accréditaire aux fins d'obtention des privilèges et immunités reconnus par la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.	Article 16 Les agents <u>mentionnés aux articles L. 4433-4-5-1, L. 4433-4-5-3, L. 7153-10 et L. 7253-10 du code général des collectivités territoriales, chargés de représenter leur collectivité au sein des missions diplomatiques de la France,</u> peuvent être présentés aux autorités de l'État accréditaire aux fins d'obtention des privilèges et immunités reconnus par la convention de Vienne sur les relations diplomatiques en date du 18 avril 1961 amendement CL50

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Article 17

~~La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.~~

Article 17

Supprimé
amendement CL1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Cabinet de la ministre des outre-mer**
 - M. Jean-Bernard Nilam-Ribal, directeur adjoint du cabinet
 - Mme Véronique Bertile, ambassadrice déléguée à la coopération régionale Antilles-Guyane
 - M. Guillaume Lagree, chef de la mission du droit européen et international
 - M. Matthieu Denis-Vienot, conseiller en charge des affaires politiques et parlementaires
- **Ministère des affaires étrangères – Direction pour l’action extérieure des collectivités territoriales**
 - M. Bertrand Fort, délégué pour l’action extérieure des collectivités territoriales et secrétaire général de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)
 - M. Pierre Pougnaud, en charge du cadre juridique, du contrôle de légalité, des organisations internationales et des relations avec le Parlement
- **Ministère de l’intérieur – Direction générale des collectivités locales**
 - M. François Drape, adjoint au sous-directeur
 - M. Martin Lesage, chef du bureau des structures territoriales
 - M. Damien Feraille, rédacteur en charge de l’action extérieure des collectivités territoriales
 - Mme Françoise Perrin, chef du bureau de l’emploi territorial et de la protection sociale
- **Ambassadeurs délégués à la coopération régionale**
 - Mme Véronique Bertile, ambassadrice déléguée à la coopération régionale Antilles-Guyane
- **Cités Unies France**
 - M. Bertrand Gallet, directeur général et membre de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)
- **Conseil régional de Guadeloupe**
 - M. Teddy Bernadotte, directeur de cabinet de M. Ary Chalus, président
- **M. Jean-Jacques Vlody, député de La Réunion, en charge d’une mission gouvernementale sur l’insertion des outre-mer dans leur environnement régional**