

## Le droit de la participation aux organisations internationales régionales de l'océan Indien : quelles perspectives pour la participation de La Réunion ?\*

### The Law of participation in international regional organizations of the Indian Ocean : what perspectives for the participation of La Réunion?

#### Résumé

Partant de la constatation que La Réunion ne participe, en tant que telle, dans aucune des organisations de la zone de l'océan Indien et, qu'au mieux, elle n'assure que la représentation de la France, lorsque celle-ci participe avec des statuts variés dans ces organisations, on peut s'interroger, sous l'angle juridique, aux possibilités d'évolution de cette situation dans le sens d'une plus grande participation de La Réunion. À cet égard le droit international ou le droit européen ne constituent pas des obstacles, mais plutôt des encouragements à une meilleure participation de La Réunion. Quand au cadre juridique national qui peut apparaître assez restrictif, ne prévoyant qu'une possibilité de participation de la Région de La Réunion comme observateur ou membre associé, celui-ci n'est pas vraiment un obstacle dès lors que La Réunion, l'État français et les États membres des organisations concernées seraient d'accord pour assurer une évolution de cette participation. Autrement dit, dans un contexte régional où subsistent des différends liés à la présence de la France sur certains espaces, l'évolution de la place de La Réunion dans les organisations régionales de l'océan Indien dépend avant tout de considérations politiques, le cadre juridique étant suffisamment « flexible » pour la permettre.

#### Mots-clés

La Réunion, Océan Indien, Participation, Organisations internationales régionales, cadre juridique, droit international, droit européen, droit français.

#### Summary

*From the observation that La Réunion does not participate, as such, in any of the organizations of the zone of the Indian Ocean and, at best, it participates only in the representation of France, when this one participates with various statutes in these organizations, one can wonder, from the legal angle, to the possibilities of evolution of this situation of a greater participation of La Réunion. In this respect, international law or European law do not constitute obstacles, but rather encouragement for a better participation of La Réunion. With regard to the national legal framework, which may seem quite restrictive, providing only one possibility of participation of the La Réunion Region as an observer or associate member, this is not really an obstacle when La Réunion, the French State and Member States of the concerned organizations would agree to ensure a change in this participation. In other words, in a regional context where there are still disputes over the presence of France in certain areas, the evolution of La Réunion's place in the Indian Ocean regional organizations depends above all on political considerations, the legal framework being sufficiently "flexible" to allow it.*

#### Keywords

*La Réunion, Indian Ocean, Participation, Regional international organizations, legal framework, International law, European law, French law.*

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

**Note de la rédaction :** La présente étude constitue la version longue d’une contribution à la 2<sup>e</sup> conférence internationale de l’OSOI (« L’océan Indien au XXI<sup>e</sup> siècle. Transitions et Mutations », organisée à l’Université de La Réunion les 20 et 21 novembre 2019) dont la version réduite sera publiée dans les Actes de la conférence aux Presses Universitaires Indianocéaniques en 2020.

La revue *Carnets de Recherches de l’Océan Indien*, qui publie régulièrement des notules, choisit aussi dorénavant de proposer des articles d’un gabarit plus long, entre 80 et 85 000 caractères, offrant une analyse approfondie sur une thématique donnée inhérente aux sociétés de l’océan Indien.

La première constatation que l’on peut faire en étudiant la situation de La Réunion dans les organisations internationales régionales de l’océan Indien<sup>1</sup> est que celle-ci est absente, en tant que telle, de ces organisations. Si l’on s’interroge alors sur les raisons de cette non-participation sous l’angle de ce que permet ou ne permet pas le droit et donc sur les possibilités d’évolution de cette situation, on constatera que le droit international, c’est-à-dire en l’espèce le droit des organisations internationales, n’est pas en soi un obstacle à cette participation. Le droit de l’Union européenne n’est pas lui non plus un obstacle en soi puisqu’il respecte le principe de l’autonomie institutionnelle des États membres si bien que, finalement, c’est de l’ordre juridique national que dépend essentiellement le développement de la « diplomatie ultramarine » en général et de La Réunion en particulier.

### **Absence de participation de La Réunion, en tant que telle, dans les organisations internationales régionales de l’océan Indien**

Dans les quatre organisations objet de notre étude, La Réunion ne dispose d’aucun statut particulier. Dans tous les cas c’est à travers la participation éventuelle de la France que La Réunion est présente dans l’organisation via la délégation française. En effet quel que soit le statut du participant, membre, membre associé, observateur, partenaire, c’est celui-ci qui est représenté par une délégation qu’il désigne librement ou conformément aux règles de l’organisation.

*Ni la France, ni La Réunion ne participent à la SADC, organisation fondée en 1980 et qui compte depuis août 2017, avec l’adhésion des Comores, 16 États membres, pays de l’Afrique australe et de l’océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique*

---

<sup>1</sup> Notre étude portera sur quatre organisations de la zone sud-ouest de l’océan Indien, la Communauté de développement d’Afrique australe (CDAA) ou Southern African Development Community (SADC), le Marché commun de l’Afrique orientale et australe ou Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), la Commission de l’Océan Indien (COI), ainsi que sur l’Association des Pays riverains de l’océan Indien ou Indian Ocean Rim Association (IORA).

du Congo, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Comores. D'après l'article 7 de l'acte constitutif de la SADC, « Les États énumérés dans le préambule sont, dès la signature et la ratification du présent traité, membres de la SADC », et l'article 8 dispose, concernant l'admission de nouveaux membres :

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

*C'est la France qui fait partie des « partenaires de dialogue » de l'IORA depuis 2001, ceux-ci étant « des États souverains individuels et non membres de l'IORA, mais ayant un intérêt particulier et/ou une capacité à contribuer à l'IORA, en particulier dans les domaines d'intérêt commun »<sup>2</sup>. L'article 4 de la Charte de l'IORA stipule :*

- (a) Tous les États souverains de l'océan Indien peuvent devenir membres de l'Association. Pour devenir membres, les États doivent adhérer aux principes et objectifs énoncés dans la Charte de l'Association. L'élargissement de la composition de l'Association sera décidé par les États membres ; (b) Le Conseil des ministres peut accorder le statut de partenaire de dialogue ou d'observateur à d'autres États ou organisations ayant la capacité et l'intérêt de contribuer à l'IORA<sup>3</sup>.

La Charte de l'Association a été adoptée en 1997 et amendée en 2010. Les 22 États membres de l'Association sont : Commonwealth d'Australie, République populaire du Bangladesh, Comores, République d'Inde, République d'Indonésie, République islamique d'Iran, République du Kenya, République de Madagascar, Malaisie, République de Maurice, République du Mozambique, Sultanat d'Oman, République de Seychelles, République de Singapour, République fédérale de Somalie, République d'Afrique du Sud, République socialiste démocratique de Sri Lanka, République-Unie de Tanzanie, Royaume de Thaïlande, Émirats arabes unis et République du Yémen<sup>4</sup>. Le nom IORA a été adopté en novembre 2013 à la treizième réunion des Ministres des affaires étrangères qui s'est tenue à Perth, Australie<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated\\_Text\\_of\\_the\\_SADC\\_Treaty\\_-\\_scanned\\_21\\_October\\_2015.pdf](https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated_Text_of_the_SADC_Treaty_-_scanned_21_October_2015.pdf) (consulté le 7 juin 2019).

<sup>2</sup> <https://www.iora.int/en/about/dialogue-partners> (consulté le 7 juin 2019). Les huit autres « partenaires du dialogue » sont : Japon, République fédérale d'Allemagne, République populaire de Chine, Royaume-Uni, États-Unis d'Amérique et République arabe d'Égypte.

<sup>3</sup> [https://www.iora.int/media/23873/iora\\_charter.pdf](https://www.iora.int/media/23873/iora_charter.pdf) (consulté le 7 juin 2019).

<sup>4</sup> <https://www.iora.int/en/about/member-states> (consulté le 10 juin 2019).

<sup>5</sup> <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/22443/Perth+Communiqu13th+Meeting+of+the+Council+of+Ministers+of+the+Indian+Ocean> (consulté le 15 juin 2019).

*C'est la France qui dispose également d'un statut d'observateur au sein du COMESA depuis 2003. Le COMESA, zone de libre-échange regroupant 21 États membres (560 millions d'habitants), a été créé en décembre 1994 en remplacement d'une zone d'échanges préférentiels ayant existé depuis 1981. La liste des États membres est la suivante : Burundi, Comores, Djibouti, RD Congo, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Eswatini, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Somalie, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe. D'après l'article 1, § 2 du Traité du COMESA,*

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

Le § 3 du même article dispose :

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

Enfin d'après le § 4,

La Conférence peut admettre tout État non repris dans les paragraphes 2 et 3 du présent article qui est voisin immédiat d'un État membre comme État membre du Marché commun de l'Afrique orientale et australe, lorsque cet État remplit les conditions arrêtées par ladite Conférence<sup>1</sup>.

*Enfin c'est la France et non La Réunion qui est membre de la Commission de l'Océan Indien (COI) depuis 1986<sup>2</sup>. Créée le 10 janvier 1984 par l'Accord de Victoria signé par les ministres des Affaires étrangères de Madagascar, de Maurice et des Seychelles<sup>3</sup>, la Commission de l'Océan Indien est une organisation internationale réunissant aujourd'hui les Comores, la France, Madagascar, l'île Maurice et les*

<sup>1</sup> <https://www.comesa.int/fr/traite-du-marche-commun-de-lafrique-orientale-et-australe/> (consulté le 19 juin 2019).

<sup>2</sup> Protocole d'adhésion de la République française du 10 janvier 1986 à l'Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984, publié au *JORF* n° 140 du 19 juin 2007, page 10519, texte n° 25, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2007/6/15/MAEJ0755124D/jo/texte> (consulté le 10 juin 2019).

<sup>3</sup> Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien, in « Documents », *RGDIP*, 1987, n° 4, p. 1490-1491. La COI fête en 2019 ses 35

Seychelles<sup>1</sup>. L'article 13 de l'Accord général de coopération stipule que « La Commission examinera toute demande d'adhésion faite par tout État ou Entité de la Région, et statuera à l'unanimité de ses membres ». Et dans le protocole d'adhésion de la France il est indiqué à l'article 1<sup>er</sup> :

La République française devient membre de la Commission de l'océan Indien et Partie à l'Accord instituant cette Commission pour permettre à son département et sa région de La Réunion de participer à la coopération régionale réalisée au sein de la Commission de l'océan Indien.

Nous reviendrons plus loin sur ces dispositions. Retenons pour l'instant que c'est la France qui est membre de la COI alors même que son acte constitutif aurait permis la participation de La Réunion en tant qu'« Entité de la région ».

Que la France ait le statut de partenaire du dialogue, d'observateur ou de membre c'est elle qui est représentée dans les organisations où elle participe et sa *représentation dans les organes interétatiques* obéit aux règles générales de représentation des États dans les organisations internationales. Celle-ci est réalisée en principe par des délégués gouvernementaux, c'est-à-dire des membres des organes gouvernementaux de l'État ou de son administration nationale, ou de ses services diplomatiques et, d'une façon générale des agents désignés par les gouvernements

---

ans : <http://commissionoceanindien.org/membres/seychelles/35-ans-de-laccord-de-victoria/> (consulté le 10 juin 2019).

<sup>1</sup> Les Comores, Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles font partie des quatre organisations étudiées, lesquelles, ces quatre États étant également membres de l'Union Africaine. La COI dispose depuis le protocole additionnel de 1989 (Article 3) de la personnalité juridique internationale. V. le Décret n° 2007-1259 du 21 août 2007 « portant publication du Protocole additionnel à l'accord général de coopération entre les Etats membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984, signé à Victoria le 14 avril 1989 », *JORF* n°195 du 24 août 2007, page 14124, texte n° 50, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2007/8/21/MAEJ0762653D/jo/texte> (consulté le 11 juin 2019). On notera que des travaux ont eu lieu dans le cadre de la COI afin de renforcer le cadre institutionnel. Ainsi le 21 septembre 2017 lors d'une réunion à Maurice du Comité sur l'évolution institutionnelle de la COI, S.E.M. Madi Hamada, Secrétaire général de la COI déclarait à propos d'un éventuel changement d'appellation en « Communauté des Etats » : « La Communauté des Etats exprime une ambition de nous rapprocher. Une ambition de travailler plus étroitement ensemble. Une ambition de nous montrer au monde comme un ensemble structuré et une ambition de pouvoir parler en son nom devant la communauté internationale. Je vais d'ailleurs vous faire une confidence : à l'automne 2016, lors de ma première visite à Bruxelles où je participais au Comité de Haut niveau des organisations régionales africaines avec l'Union européenne, j'ai ressenti presque physiquement cette inégalité entre nous et les autres, les Communautés économiques régionales du continent. Petits nous l'étions par la taille et l'importance de nos Etats face aux géants continentaux pour qui nos problèmes relèvent finalement d'une forme de folklore insulaire. Mais petits nous l'étions plus encore par notre propre définition de « Commission multilatérale de niveau ministériel » qui nous marginalisait au lieu de nous grandir », [http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/Membres/210917Allocution\\_SG\\_comite\\_expert.pdf](http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/Membres/210917Allocution_SG_comite_expert.pdf) (consulté le 10 juin 2019).

des États participants, la délégation de l’État, dirigée par un représentant du gouvernement ou de l’administration, pouvant comprendre comme conseillers des experts non-gouvernementaux, représentants de l’industrie privée et du commerce, parlementaires, collectivités locales etc. La règle générale est que les États sont libres du choix de leurs représentants sous réserve de dispositions particulières dans les actes constitutifs qui peuvent contenir des règles précises quant à la représentation dans certains organes<sup>1</sup>.

En 1982, lors de la conférence des ministres des affaires étrangères des membres fondateurs de la COI, il avait été envisagé de tenir des réunions périodiques de Chefs d’État et de gouvernement. Cependant ni l’accord de Victoria de 1984, ni le protocole additionnel de 1989 ne mentionnent parmi les organes de la COI la Conférence des Chefs d’État et de gouvernement. Cela n’a pas empêché que se développe, à partir de 1991 la pratique de tenir régulièrement des réunions au Sommet, un peu comme s’est développée dans l’Union européenne la pratique des Sommets qui ont conduit finalement à la création du Conseil européen<sup>2</sup>. On notera cependant que le principe d’une réunion tous les quatre ans posé en 1998 n’est pas rigoureusement appliqué, quatre sommets s’étant tenus en tout depuis 1991<sup>3</sup>. La France était représentée au premier sommet par le Premier ministre Michel Rocard, au second et au troisième par le Président de la République Jacques Chirac et au quatrième par le président de la République François Hollande. À chaque fois, dans la délégation française figurait le Président du Conseil régional et à partir du second sommet, à côté du Président du Conseil régional, le Président du Conseil général.

Parmi les autres organes de la COI<sup>4</sup> il y a le Conseil de la COI qui d’après l’article 2 du protocole additionnel de 1989 correspond à « La COI, siégeant au niveau des ministres »<sup>5</sup>. Ce « Conseil des ministres » suppose donc une représentation des

<sup>1</sup> Dormoy, Daniel, *Droit des organisations internationales*, Collection Connaissance du Droit, Dalloz, 1995, p. 65-66 ; Répertoire de droit international Dalloz, *Organisations internationales*, 2012 ; *Introduction au droit des organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, à paraître 2020. David, Éric, *Droit des organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2016, en particulier p. 237 et 254.

<sup>2</sup> Boutayeb, Chahira, *Droit institutionnel de l’Union européenne, Institutions, ordre juridique, contentieux*, 5<sup>e</sup> édition, L.G.D.J, Paris, 2018, 816 p., p. 65-66.

<sup>3</sup> V. notamment Oraison, André, « Radioscopie critique de la Commission de l’océan Indien. La spécificité de la France au sein d’une organisation régionale de proximité », *RJOI*, n° 22, 2016, p. 95-145, p. 115 *sqq.* Le premier Sommet s’est réuni à Antananarivo (Madagascar) le 16 mars 1991, le second à Saint-Denis de La Réunion (La Réunion) le 3 décembre 1999, le troisième à Antananarivo le 22 juillet 2005 et le quatrième à Moroni (Union des Comores) le 23 août 2014. Les Sommets sont présidés par le Chef d’État ou de gouvernement dont le pays assure la présidence du Conseil de la COI.

<sup>4</sup> Les organes principaux, outre le Conseil des ministres, sont le Comité des officiers permanents de liaison prévu dans l’accord de 1984 et le Secrétariat général dont le principe de la création a été posé à la cinquième session du Conseil des ministres de la COI, à Moroni, en 1987. V. Oraison, André, « Radioscopie critique de la Commission de l’océan Indien... », *op. cit.*, p. 111 *sqq.*

<sup>5</sup> V. le Décret n° 2007-1259 du 21 août 2007 portant publication du Protocole additionnel, *op. cit.*



membres au niveau ministériel. À cet égard, la pratique suivie pour la représentation de la France a pu soulever parfois quelques difficultés. En effet dans un premier temps c'est le Préfet de La Réunion qui a été désigné pour représenter la France au Conseil alors que les autres membres de l'Organisation étaient représentés au niveau ministériel, le plus souvent le ministre des affaires étrangères<sup>1</sup>. Ce qui a été contesté par les autres membres, le Conseil des ministres réuni à Port-Louis convenant en 1986 que seul un représentant ayant le rang de ministre pourrait présider le Conseil<sup>2</sup>. En effet le Conseil tient une session par an, chaque année dans un pays membre différent et il est présidé à tour de rôle par le représentant de chacun des pays membres<sup>3</sup>. Depuis la Délégation française a toujours été conduite par un ministre ou son représentant. Comme pour les sommets de chef d'États et de Gouvernement, celui-ci est assisté du Président du Conseil régional et du Président du Conseil général, comme membres de la délégation française<sup>4</sup>. Ce qui est conforme aux règles générales de représentation de l'État évoquées plus haut et aux dispositions des textes fondateurs de la COI. À cet égard la représentation de l'État par Margie Sudre Présidente de la Région de La Réunion en avril 1996 comme chef de délégation ne remet pas en cause cette remarque, puisque celle-ci était en même temps Secrétaire d'État à la Francophonie. De même la désignation controversée de Claudine Ledoux comme ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien<sup>5</sup> et chargée de représenter la France au Conseil des ministres de Moroni en avril 2014 et en mai 2015 à Antananarivo, ne remet pas non plus en cause ces principes puisqu'elle représentait le Ministre des Affaires étrangères sous la tutelle duquel elle se trouvait placée<sup>6</sup>. En février 2016 c'est le secrétaire d'État chargé du Développement et de la Francophonie André Vallini qui assura la présidence du 31<sup>e</sup> Conseil des ministres de la Commission

<sup>1</sup> V. Oraison, André, « Radioscopie critique de la Commission de l'océan Indien... », *op. cit.*, p. 106.

<sup>2</sup> L'article 4 de l'Accord de 1984 déclare que « La présidence de la Commission est exercée à tour de rôle, suivant l'ordre alphabétique des États signataires et pour une durée d'un an par le Ministre des Affaires Etrangères ou un autre membre du Gouvernement de l'une des parties contractantes ».

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 107.

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

<sup>5</sup> Décret du 12 septembre 2013 *portant nomination d'une ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien - Madame LEDOUX (Claudine)*, *JORF*, 13 septembre 2013, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027945649&categorieLien=id> ; Sur la controverse : [https://www.zinfos974.com/Ledoux-nommee-ambassadrice-pour-l-ocean-Indien-Bareigts-ecrit-a-Hollande\\_a61828.html](https://www.zinfos974.com/Ledoux-nommee-ambassadrice-pour-l-ocean-Indien-Bareigts-ecrit-a-Hollande_a61828.html) ; <http://www.ipreunion.com/election-presidentielle/reportage/2013/09/26/apres-la-nomination-de-claudine-ledoux-ambassadrice-pour-l-ocean-indien-wilfrid-bertile-c-est-tellement-gros-que-c-est-incomprehensible,22096.html> ; <https://reunion.orange.fr/actu/ocean-indien/les-elus-du-conseil-general-condamnent-la-nomination-de-claudine.html> (consultés le 15 juin 2019).

<sup>6</sup> <https://www.commissionoceanindien.org/30e-conseil-de-la-coi-le-temps-de-l'action-et-des-resultats/> (consulté le 20 août 2019).

de l’océan Indien à La Réunion<sup>1</sup> et en mars 2017 la délégation française sera conduite par Jean-Marie Le Guen, Secrétaire d’État auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du Développement et de la Francophonie<sup>2</sup>.

On notera cependant que lors du Conseil des ministres extraordinaire de la Commission de l’Océan Indien (COI) qui s’est tenu à Flic en Flac (Maurice) en octobre 2017 le Président de Région Didier Robert, à la demande de Jean-Baptiste Lemoyne, Secrétaire d’État auprès du Ministre de l’Europe et des Affaires Étrangères et du Développement International a conduit la délégation française comprenant notamment l’ambassadeur de France chargé de la coopération régionale dans l’océan Indien depuis 2015, Luc Hallade et Daniel Gonthier le vice-président du conseil départemental de La Réunion<sup>3</sup> et qu’en septembre 2018, à la 33<sup>e</sup> réunion du conseil des ministres de la COI à Balaclava (Maurice), c’est également Didier Robert Président du Conseil régional de La Réunion qui conduisait la délégation France/Réunion à la COI, à la demande du Ministre de l’Europe et des Affaires étrangères<sup>4</sup>, Luc Hallade et Daniel Gonthier étant également membres de la délégation. Par contre en février 2019, lors de la réunion extraordinaire du Conseil des ministres à Mahé (Seychelles) et le 6 août 2019 lors de la rencontre de haut niveau sur l’avenir de la COI qui s’est tenue à Moroni (Union des Comores) c’est Luc Hallade qui conduisait la délégation de la France représentant le chef de la diplomatie française<sup>5</sup>.

À l’IORA où la France a le statut de « Partenaire du Dialogue » ou au COMESA où elle a le statut d’observateur, sa délégation est conduite généralement par des représentants des collectivités territoriales de La Réunion, le plus souvent un vice-président de la Région<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.commissionoceanindien.org/31e-conseil-des-ministres-de-la-coi-priorite-a-la-securite-au-climat-et-a-la-connectivite/> (consulté le 20 août 2019).

<sup>2</sup> [http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/press\\_2017-02-24\\_coi\\_conseil\\_des\\_ministres.pdf](http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/press_2017-02-24_coi_conseil_des_ministres.pdf) (consulté le 20 août 2019).

<sup>3</sup> <https://la1ere.francetvinfo.fr/reunion/ocean-indien/cooperation-regionale-conseil-ministres-extraordinaire-coi-examine-changement-statut-commission-518053.html> (consulté le 20 août 2019).

<sup>4</sup> [http://www.newspress.fr/Communique\\_FR\\_309368\\_1051.aspx](http://www.newspress.fr/Communique_FR_309368_1051.aspx)

<sup>5</sup> <https://www.commissionoceanindien.org/retraite-ministerielle-une-coi-de-proximite-plus-politique-et-renforcee/> (consulté le 28 août 2019). À cette occasion comme lors de la réunion de février 2019 le sujet principal évoqué était celui de l’évolution du statut de la COI. V. à ce sujet la Déclaration de Moroni qui a été adoptée laquelle prévoit notamment, d’une part, « L’institutionnalisation du rôle des chefs d’Etat et de gouvernement de la COI » et d’autre part, que « La question de la représentation des Etats membres auprès de la COI devrait être clarifiée dans le cadre de la nouvelle architecture de l’organisation » [https://www.commissionoceanindien.org/wp-content/uploads/2019/08/2019-08-03\\_DECLARATION-DE-MORONI.pdf](https://www.commissionoceanindien.org/wp-content/uploads/2019/08/2019-08-03_DECLARATION-DE-MORONI.pdf) (consulté le 28 août 2019).

<sup>6</sup> Par exemple pour l’IORA [https://www.zinfos974.com/Frederic-Cadet-represente-la-France-et-la-Reunion-au-%E2%80%A8Conseil-des-Ministres-de-l-IOR-ARC\\_a34322.html](https://www.zinfos974.com/Frederic-Cadet-represente-la-France-et-la-Reunion-au-%E2%80%A8Conseil-des-Ministres-de-l-IOR-ARC_a34322.html) et pour le COMESA [https://www.zinfos974.com/Frederic-Cadet-represente-la-France-et-la-Reunion-au-%E2%80%A8Conseil-des-Ministres-de-l-IOR-ARC\\_a34322.html](https://www.zinfos974.com/Frederic-Cadet-represente-la-France-et-la-Reunion-au-%E2%80%A8Conseil-des-Ministres-de-l-IOR-ARC_a34322.html) (consultés le 30 août 2019).



## **Une évolution de la participation de La Réunion aux organisations internationales régionales de l'océan Indien est cependant envisageable, d'après le droit international**

Tout d'abord, rien ne s'oppose, en droit des Organisations internationales, à ce que La Réunion participe aux travaux des organisations régionales de l'océan Indien avec un statut de non partie contractante. En effet dans le droit de la participation aux organisations internationales, il convient de bien distinguer la participation au sens large et la participation au sens strict, ou la participation d'entités qui ne sont pas parties contractantes à l'acte constitutif et celle des entités qui sont parties contractantes. Les premières auront le statut d'observateur voire de « membre » à droits réduits, alors que les secondes seront des membres « à part entière ». Quand on parle du caractère intergouvernemental des organisations internationales c'est à la participation au sens strict qu'il est fait référence, c'est-à-dire à l'idée qu'une organisation internationale est en principe un groupement d'États qui en sont membres du fait qu'ils participent à l'acte constitutif auquel ils sont en principe les seuls à être admis. Tandis que la participation au sens large peut concerner d'autres entités que les États, lesquels ne sont pas parties contractantes à l'acte constitutif, soit parce que celui-ci ne leur est pas ouvert, soit parce qu'elles n'ont pas la capacité de conclure des traités.

Le statut d'observateur, ou de membre à droits réduit peut ainsi être accordé à des États, mais, le plus souvent, il est accordé à des entités qui n'ont pas le pouvoir de conclure des traités en leur nom propre et qui, de ce fait, ne peuvent pas en principe devenir membres de plein exercice dans les organisations internationales. Il peut s'agir d'organisations internationales, de mouvements de libération nationales, d'ONG, voire d'États fédérés ou de collectivités infra-étatiques comme La Réunion.

Il n'existe pas de statut type d'observateur dans les organisations internationales et il est rare que les actes constitutifs contiennent des dispositions à ce sujet. En effet, il s'agit moins de participer à l'organisation que de participer à certaines activités de certains organes de l'organisation, les observateurs pouvant être invités d'une façon générale à participer aux travaux de certains organes ou étant invités au cas par cas. Dans le cas des organisations régionales de l'océan Indien, on notera seulement comme dispositions des actes constitutifs relatives aux observateurs que l'article 3, 2° de l'Accord de Victoria prévoit que « Les parlementaires des pays signataires peuvent être invités à participer à titre d'observateur, aux travaux de la Commission », ce qui n'exclut pas bien sûr l'invitation d'autres entités comme observateurs. La Réunion n'étant pas partie contractante ni membre d'aucune des organisations de l'Indianocéanie, pourrait cependant obtenir le statut d'observateur dans ces organisations, si les États membres des organes concernés décidaient de l'inviter.

Elle pourrait même espérer devenir membre de ces organisations, puisqu'il existe de nombreux exemples de territoires non souverains qui ont pu devenir partie contractante ou qui sans être partie contractante à l'acte constitutif ont pu être admis comme « membres » dans certaines organisations. Leur participation dans tous les cas s'explique pour des raisons exclusivement politiques et historiques, le nombre

de ces cas restant aujourd’hui limité, suite à l’accession à l’indépendance des pays concernés. Ainsi, alors même qu’aucun acte constitutif ne prévoit la possibilité pour des États fédérés de participer comme membre dans des organisations internationales, il y a cependant le cas de l’Ukraine et de la Biélorussie qui furent invitées à la Conférence de San Francisco à la suite d’une exigence de Staline à Yalta (Conférence réunissant Churchill, Roosevelt et Staline du 4 au 11 février 1945) et qui devinrent membres originaires de l’ONU, puis d’institutions spécialisées qui reconnaissent un droit à participer pour les membres de l’ONU. Ce cas désormais historique, depuis la dissolution de l’URSS et l’accès à la qualité d’États souverains des anciennes Républiques fédérées, s’explique donc pour des raisons exclusivement politiques et historiques. On peut aussi citer l’exemple du GATT/OMC, en ce qu’il permet la participation de « territoires douaniers distincts », d’où la présence comme membres à l’OMC d’Hong-Kong-Chine, Macao-Chine ou du Taipei Chinois (Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu)<sup>1</sup>. De même, des territoires non souverains autres que les États fédérés furent admis à la Société des Nations comme parties contractantes et membres originaires de l’organisation. Il s’agissait de quatre dominions britanniques (l’Australie, l’Union Sud-Africaine, le Canada et la Nouvelle-Zélande) et une colonie (l’Inde) indiqués dans l’annexe I du Pacte de la SDN du 28 juin 1919 comme faisant partie de l’Empire Britannique. Il en a été de même à l’ONU pour l’Inde qui a accédé à l’indépendance en 1947 et les Philippines qui ont accédé à l’indépendance en 1946. Plus récemment, on peut citer les cas de la Namibie et de la Palestine qui ont pu devenir membres d’organisations internationales également pour des raisons exclusivement politiques. Ainsi la Namibie, qui a accédé à l’indépendance en 1990, représentée par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, créé par l’Assemblée générale des Nations Unies en 1967 comme organe subsidiaire, a-t-elle pu devenir membre d’organisations comme la FAO en 1977, l’OIT en 1978 ou l’Autorité internationale des fonds marins en 1983. Quant à la Palestine, après être devenue membre de la Ligue des États Arabes en 1976, représentée par l’OLP, elle est devenue, représentée par l’Autorité palestinienne, le 195<sup>e</sup> membre de l’UNESCO le 31 octobre 2011. L’Autorité palestinienne a cependant échoué dans sa démarche visant à faire accepter la Palestine comme membre de l’ONU en septembre 2011. Le 29 novembre 2012, l’Assemblée générale a cependant accordé à la Palestine le statut d’État observateur non membre et elle est devenue membre de la Cour pénale internationale : une première demande palestinienne avait été rejetée en avril 2012, au motif que la Palestine n’était pas un État, et elle est devenue le 123<sup>e</sup> membre de la CPI le 1<sup>er</sup> avril 2015. Le 22 mai 2018, le Gouvernement de la Palestine (« la Palestine »), État partie au Statut de Rome, a invoqué les articles 13-a et 14 du Statut de Rome pour déférer au Procureur la situation en Palestine depuis le 13 juin 2014.

<sup>1</sup> D’après l’article XII de l’Accord de Marrakech instituant l’OMC, « Tout Etat ou territoire douanier distinct jouissant d’une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent accord et dans les Accords commerciaux multilatéraux pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l’OMC. Cette accession vaudra pour le présent accord et pour les Accords commerciaux multilatéraux qui y sont annexés », [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/04-wto\\_f.htm](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm), (consulté le 12 juin 2019).

En principe, lorsque l'acte constitutif n'est ouvert qu'à la participation (au sens strict) des États, il est nécessaire de modifier cet acte constitutif pour permettre la participation d'autres entités. Mais on sait aussi que le droit international n'est pas formaliste et qu'une modification informelle résultant d'une pratique « généralement acceptée » peut intervenir, l'essentiel étant le respect de l'accord des États sur l'admission comme membre d'une entité qui ne serait pas un État<sup>1</sup>. En dehors de cet accord, reste le statut d'observateur, de « membre » associé, provisoire ou partiel, situations qui peuvent être prévues dans l'acte constitutif ou résulter de la pratique et constituer des étapes vers le statut de membre.

Ainsi, outre la participation comme « membres partiels » de certains mouvements de libération nationale africains à la Commission Économique pour l'Afrique, on rappellera que la Palestine, avant de devenir membre de la Ligue des États Arabes le 9 septembre 1976, avait un statut de « membre associé » dans cette organisation. On peut rapprocher de ces « membres » participants les « gouvernements participants » aux instances de l'OIF qui ne sont pas des États membres, ni des observateurs ou des membres associés. Ainsi l'article 10 alinéa 3 de l'acte constitutif de l'OIF, qui reprend les dispositions de la Charte de Niamey dispose :

Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'OIF, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité, et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'État membre<sup>2</sup>.

Ainsi, le Canada-Québec, le Canada-Nouveau-Brunswick et la Fédération Wallonie Bruxelles participent-ils à l'OIF en tant que « gouvernements participants » et la France/Nouvelle-Calédonie est-elle membre associé de l'OIF depuis le 27 novembre 2016<sup>3</sup>.

On peut citer enfin l'exemple des actes constitutifs de certaines organisation régionales de la zone Amérique-Caraïbes permettant la participation des Collectivités territoriales françaises d'Amérique<sup>4</sup>. Ainsi, l'acte constitutif de l'Organisation des États

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

<sup>2</sup> [https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/charte\\_francophonie\\_antananarivo\\_2005.pdf](https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/charte_francophonie_antananarivo_2005.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Charte\\_88%20etats%20et%20gvts%20OIF.pdf](https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Charte_88%20etats%20et%20gvts%20OIF.pdf)

<sup>4</sup> V. Jos, Emmanuel, « Quelle participation des collectivités françaises de la Caraïbe dans les organisations régionales », in Perrot, Danielle, (dir.), *Collectivités territoriales et organisations régionales de l'indifférence à l'interaction*, L'Harmattan, coll.

de la Caraïbe Orientale (OECO) « qui constitue, depuis 1981, le processus d’intégration le plus avancé de la région »<sup>1</sup> dispose à l’article 3.3 que

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

L’article 27.1 prévoit de son côté qu’

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

Sur ces bases, qui ouvrent la participation à des territoires non indépendants à la qualité de membre ou de membre associé, la Martinique en 2016, puis la Guadeloupe en 2019, ont pu devenir membres associés de l’organisation dans des conditions définies par un accord passé entre le Gouvernement de la République Française et l’OECO<sup>2</sup>. On peut aussi citer l’exemple de l’Association des États de la Caraïbe (AEC) qui est une organisation de coopération régionale visant à promouvoir le développement durable<sup>3</sup> sur la base de l’accord de Carthagène (Colombie) du 24 juillet 1994. D’après l’article IV, § 1 « Peuvent être membres de l’Association les Etats de la Caraïbe dont la liste figure à l’Annexe I de la présente Convention. Ces Etats ont le droit de participer et de voter de plein droit aux réunions des Conseils des Ministres et des Comités Spéciaux de l’Association ». L’article IV § 2 prévoit que

---

« GRALE », Paris, 2015, 488 p., p.373-380, [www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=45511](http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=45511) ; GALY, Karine, « L’adhésion des collectivités infra-étatiques aux organisations régionales. Enjeux de la participation des collectivités territoriales françaises d’Amérique dans les organisations régionales de l’espace Amérique-Caraïbe », *Études caribéennes*, 42, Avril 2019, <http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/15058>, (consulté le 19 août 2019).

<sup>1</sup> Rapport VLODY, Jean-Jacques, *Du cloisonnement colonial au codeveloppement régional. L’insertion des Départements-Régions d’Outre-mer dans leur environnement géographique*, Rapport à Madame la Ministre des Outre-mer, juillet 2016, 118 p., p. 29, <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000656.pdf> (consulté le 19 juillet 2019).

<sup>2</sup> Décret n° 2016-1052 du 1<sup>er</sup> août 2016 « portant publication de l’accord entre le Gouvernement de la République française et l’Organisation des Etats de la Caraïbe orientale (OECO) définissant les modalités d’admission de la Martinique au statut de membre associé de l’Organisation des Etats de la Caraïbe orientale (ensemble le Traité révisé de Basseterre, signé le 18 juin 2010), signé à Schœlcher le 4 février 2015 », *JORF* n° 0179 du 3 août 2016, [www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/8/1/MAEJ1619608D/jo/texte](http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/8/1/MAEJ1619608D/jo/texte) (consulté le 19 août 2019). L’accord d’adhésion de la Guadeloupe a été signé le 14 mars 2019, [http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-de-presse\\_region\\_integratiooeco.pdf](http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/dossier-de-presse_region_integratiooeco.pdf) (consulté le 19 août 2019).

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

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

Enfin l'article V indique que

Des observateurs peuvent être admis à l'Association selon les termes et les conditions établies par le Conseil des Ministres. Ces observateurs peuvent provenir des Etats, des Pays et des Territoires figurant aux Annexes I et II de la présente Convention. En outre, tout autre Etat, Pays, Territoire ou toute organisation demandant de participer en tant qu'observateur à l'Association peut se voir accorder ce statut si le Conseil des Ministres en décide ainsi<sup>1</sup>.

Sur ces bases, initialement la République Française était membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique. Aujourd'hui, la République française est membre associé au titre de la Guyane française et de Saint-Barthélemy cependant que la Guadeloupe et la Martinique, (depuis les 14 et 11 avril 2014) et Saint-Martin (depuis le 3 juin 2016)<sup>2</sup> sont membres associés en leur nom propre, sur

<sup>1</sup> Convention créant l'Association des États de la Caraïbe, <http://www.acs-aec.org/index.php?q=fr/a-propos/convention-cr%C3%A9ant-lassociation-des-etats-de-la-caraibe> (consulté le 19 août 2019).

<sup>2</sup> V. Décret n° 2016-459 du 13 avril 2016 « portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Association des Etats de la Caraïbe définissant les modalités de participation de la région Martinique à l'Association des Etats de la Caraïbe, en tant que membre associé, signé à Carbet, Martinique, le 11 avril 2014, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Association des Etats de la Caraïbe définissant les modalités de participation de la région Guadeloupe à l'Association des Etats de la Caraïbe, en tant que membre associé, signé à Basse-Terre, Guadeloupe, le 14 avril 2014, du protocole modifiant l'accord signé à Mexico le 24 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et l'Association des Etats de la Caraïbe définissant les modalités de la participation de la République française à l'Association des Etats de la Caraïbe en tant que membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, signé à Port-d'Espagne, République de Trinité-et-Tobago, le 16 avril 2014 », *JORF* n° 0089 du 15 avril 2016, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032401874&categorieLien=id> (consulté le 19 août 2019) ; Décret n° 2017-1111 du 27 juin 2017 « portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Association des Etats de la Caraïbe définissant les modalités de participation de la collectivité de Saint-Martin à l'Association des Etats de la Caraïbe, en tant que membre associé, signé à La Havane le 4 juin 2016, et du protocole modifiant l'accord signé à Mexico le 24 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et l'Association des Etats de la Caraïbe définissant les modalités de la participation de la



les questions de leur compétence et disposent de ce fait, ce qui est exceptionnel pour un membre associé, du pouvoir de voter aux réunions du Conseil des Ministres et des Comités spéciaux. On indiquera également que la Guadeloupe, la Martinique<sup>1</sup> et la Guyane française<sup>2</sup> sont membres associés de la Commission pour l’Amérique latine et les Caraïbes, organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies<sup>3</sup>.

On notera enfin que depuis le 10 septembre 2016 la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française qui étaient jusque-là et depuis 2006 membres associés, sont devenues membres à part entière du Forum des Îles du Pacifique le 10 septembre 2016<sup>4</sup>.

---

République française à l’Association des Etats de la Caraïbe en tant que membre associé au titre de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, signé à Port-d’Espagne le 11 juillet 2016 », *JORF* n° 0151 du 29 juin 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035045912&categorieLien=id> (consulté le 19 août 2019).

<sup>1</sup> Résolutions 664 (XXXIV) et 665 (XXXIV) du 31 août 2012, *Rapport Biennal, S/2012/40 LC/G.2566-P*, p. 157-158, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16251/S2013320\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16251/S2013320_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (consulté le 20 août 2019).

<sup>2</sup> Résolution 726 (XXXVII) du 11 mai 2018, *Résolutions adoptées à la 37<sup>e</sup> session de la CEPALC*, p. 24, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43743/S1800481\\_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43743/S1800481_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (consulté le 20 août 2019).

<sup>3</sup> À la demande de la France, sur la base des articles 3. a et 4 du mandat et règlement intérieur de la Commission pour l’Amérique Latine et les Caraïbes d’après lesquels « Tout territoire situé dans les limites géographiques fixées à la compétence de la Commission, toute partie ou tout groupe de tels territoires pourra, en adressant à la Commission une demande qui sera présentée par le membre responsable des relations internationales de ce territoire, de cette partie ou de ce groupe de territoires, être admis par la Commission en qualité de membre associé. Si l’un de ces territoires, l’une de ces parties ou l’un de ces groupes de territoires vient à assurer lui-même la responsabilité de ses relations internationales, il pourra être admis en qualité de membre associé de la Commission sur présentation directe de sa propre demande », [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13498/S2008022\\_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13498/S2008022_fr.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (consulté le 20 août 2019).

<sup>4</sup> V. le communiqué du 47<sup>e</sup> forum qui s’est tenu à Pohnpei, États fédérés de Micronésie du 8 au 10 Septembre 2016, in *Rapport annuel 2016*, Secrétariat du Forum, <http://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Pacific-Islands-Forum-Secretariat-Annual-Report-2016.pdf> (consulté le 8 juillet 2019).

Wallis et Futuna est devenu membre associé du Forum en septembre 2018, <http://www.outre-mer.gouv.fr/cp-le-territoire-de-wallis-et-futuna-devient-membre-associe-du-forum-des-iles-du-pacifique> (consulté le 8 juillet 2019). On peut aussi citer les cas de la Communauté du Pacifique (anciennement Commission du Pacifique Sud) (CPS) qui est une organisation bilingue, ayant son siège à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), et qui comprend 26 États membres et territoires membres : Australie, États fédérés de Micronésie, États-Unis, Fidji, France (1947), Guam, Îles Cook, Îles Mariannes du Nord, Îles Marshall, Kiribati, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie (1983), Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Polynésie française (1983), Îles Salomon, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis-et-Futuna (1983). <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asia-oceanie/les-dynamiques-d-integration-regionale/les-enceintes-de-cooperation-politique-asean-asean/article/la-communaute-du-pacifique-cps> (consulté le 19 juillet 2019). V. le Rapport n° 2234 de M. Éric Raoult, Député, présenté



Cela ne résulte pas seulement de leur statut<sup>1</sup> ou de l’accord des autorités de la République, mais aussi de l’accord des États membres du Forum qui en principe n’est ouvert qu’à la participation d’États<sup>2</sup>. Il s’agit donc d’une décision purement politique de la part des États membres du Forum, sans doute liée à son histoire, le Forum ayant été créé en opposition à la France et aux essais nucléaires, au fait que la Polynésie française a été à nouveau inscrite, à l’initiative des membres du Forum, sur la liste des pays à décoloniser de l’ONU le 17 mai 2013 et aux incidences des changements climatiques et de la révolution d’internet sur les Îles du Pacifique et leurs besoins en matière d’aide pour faire face à ces défis, la France pouvant jouer un rôle dans ce domaine... tout en restant dans un cadre juridique conforme sur le plan constitutionnel et international... la France considérant que cette participation au forum reconnaît le statut d’autonomie de la Polynésie Française... qui de ce fait, d’après la France, ne devrait pas figurer sur la liste des pays à décoloniser du Comité spécial chargé d’étudier la situation en ce qui concerne l’application de la Déclaration sur l’octroi de l’indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ou Comité des 24<sup>3</sup>.

Ces exemples et bien d’autres montrent que si les organisations internationales sont en principe des organisations intergouvernementales, cela n’empêche pas d’envisager la participation (au sens large comme au sens strict) d’autres entités. Traditionnellement l’organisation internationale est définie comme une « association d’États constituée par traité, dotée d’une constitution et d’organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres »<sup>4</sup>. Cependant l’existence d’exceptions au caractère intergouvernemental et aussi, de manière plus limitée, d’autres bases que les Traités comme instrument de création, ont conduit la Commission du droit international, dans le cadre de la rédaction de son

---

à l’Assemblée nationale le 6 juillet 2006, sur le projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2451.pdf> (consulté le 19 juillet 2019).

<sup>1</sup> V. *infra*.

<sup>2</sup> D’après l’article 1, § 2 de l’accord portant création du Forum, “The Forum comprises Australia, the Cook Islands, Fiji, Nauru, New Zealand, Samoa and Tonga, being founding members of the Forum, together with the Federated States of “Micronesia, Kiribati, Niue, Palau, Papua New Guinea, the Republic of the Marshall Islands, Solomon Islands, Tuvalu and Vanuatu; and such other states as may be admitted to Forum membership with the approval of the Forum Leaders and in accordance with Article XI” et l’article XI, § 6, dispose: “Other states may, with the approval of the Forum, accede to this Agreement. By acceding to this Agreement, a state becomes a member of the Forum”. <http://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Agreement-Establishing-the-Pacific-Islands-Forum-Secretariat-2005-1.pdf> (consulté le 8 juillet 2019).

<sup>3</sup> Pour la liste des 17 Territoires non autonomes voir : <https://www.un.org/en/decolonization/nonselfgovterritories.shtml> (consulté le 28 août 2019). En octobre 2019, la Quatrième Commission a discuté du maintien de la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser : <https://www.un.org/press/fr/2019/cpsd693.doc.htm> (consulté le 10 novembre 2019).

<sup>4</sup> Définition proposée par Sir Gerald Fitzmaurice, lors des travaux de la codification du droit des traités, *Ann. CDI* 1956-II, p. 106.

projet d’articles sur la responsabilité des organisations internationales, à élargir cette définition pour prendre en compte ces exceptions :

Aux fins du présent projet d’articles, on entend par « organisation internationale » toute organisation instituée par un traité ou par tout autre instrument régi par le droit international et doté d’une personnalité juridique propre. Outre des Etats, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres, des entités autres que les Etats<sup>1</sup>.

D’ailleurs, comme on l’a déjà noté, les actes constitutifs ou la pratique des organisations régionales de la zone pacifique ou de la zone Amérique-Caraïbe permettent la participation comme membres, membres associés ou observateurs de territoires non indépendants et pour ce qui est de la zone de l’océan Indien, l’acte constitutif de la COI prévoit expressément la participation à côté des États d’autres « Entités de la Région », cette formule ayant été rédigée à l’intention de La Réunion, mais non utilisée par celle-ci en raison d’une application stricte du principe du monopole de l’État français en matière de relations extérieures. Celui-ci se traduit dans les limites fixées par le droit interne qui sont un des obstacles les plus sérieux à surmonter pour assurer la participation de La Réunion dans les organisations de l’océan Indien, malgré les encouragements de l’Union européenne, qui est tenue de son côté de respecter l’organisation interne des États membres.

### **Bien qu’encouragée par l’Union européenne, une évolution de la situation de La Réunion dans les organisations régionales de l’océan Indien dépend surtout, sur le plan juridique, du droit interne**

*L’Union européenne apporte son soutien et ses encouragements aux Régions ultrapériphériques dont La Réunion fait partie et aux Outre-mers en général dans le cadre des dispositions des traités les concernant<sup>2</sup> et l’exercice des compétences qui sont les siennes, en particulier en matière de coopération régionale. À cet égard, on rappellera que l’Union européenne encourage la coopération des Pays et territoires d’outre-mer (PTOM), des Pays d’Afrique et des Caraïbes (ACP) et des Régions ultrapériphériques (RUP dont fait partie La Réunion) dans le cadre de sa politique de coopération au développement. Évidemment les uns et les autres ne sont pas dans la même situation ce qui pose des problèmes de coordination par exemple entre les actions financées par le Fonds européen de développement (FED) et celles financées par le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui bénéficie*

<sup>1</sup> Article 2 du projet d’articles, doc. A/58/10, p. 33, Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante-cinquième session, *Annuaire* 2003, A/CN.4/SER.A/2003/Add.1 (Part 2), p. 18.

<sup>2</sup> Les RUP attendent beaucoup de la mise en œuvre effective de l’article 349 TFUE, à la suite de l’arrêt Mayotte de la CJUE en 2015. V. le Mémoire conjoint des RUP du 30 mars 2017 *Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l’article 349 TFUE*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/memorandum\\_rup2017.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/memorandum_rup2017.pdf) (consulté le 10 novembre 2019).

aux RUP lesquelles sont représentées auprès des institutions de l'Union et participent à l'élaboration des décisions encadrant notamment la coopération territoriale. On rappellera également que c'est l'Union européenne qui est compétente en matière commerciale, de pêche et de conservation des ressources halieutiques. Et l'Union européenne apporte son soutien aux organisations régionales dans l'océan Indien<sup>1</sup>.

Mais tous ces encouragements et les évolutions qu'ils favorisent dans le sens du développement de la coopération régionale rencontrent leur limite sur le plan juridique dans le *principe de l'autonomie institutionnelle des États membres*<sup>2</sup>. D'après ce principe,

Il incombe à toutes les autorités des États membres, qu'il s'agisse d'autorités du pouvoir central de l'État, d'autorités d'un État fédéré ou d'autres autorités territoriales, d'assurer le respect des règles du droit communautaire dans le cadre de leurs compétences. En revanche, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur la répartition des compétences opérée par les règles institutionnelles de chaque État membre et sur les obligations qui, dans un État doté d'une structure fédérale, peuvent incomber respectivement aux autorités fédérales et aux autorités des États fédérés. Elle ne peut que contrôler si l'ensemble de mesures de surveillance et de contrôle établi selon les modalités de l'ordre juridique national est suffisamment efficace pour permettre une application correcte des prescriptions communautaires<sup>3</sup>.

Et c'est l'État membre qui répond des violations éventuelles du droit de l'Union dans le cadre de l'action en manquement qui ne vise que le Gouvernement de l'État membre « quand bien même le manquement résulterait de l'action ou de l'inaction des autorités d'un État fédéré, une région ou d'une communauté autonome »<sup>4</sup>. C'est l'application du principe bien connu en droit international de l'unité de l'État lequel ne peut invoquer sa structure interne, l'indépendance de certains de ses organes pour justifier éventuellement un manquement. Ainsi, la Cour a-t-elle également déclaré : « un État ne saurait exciper de dispositions pratiques ou de situation de son ordre

<sup>1</sup> Sur l'encouragement par l'Union européenne de la coopération régionale des Outre-mer, voir Pongérard-Payet, Hélène (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mer. Vers un renforcement du soutien européen ?* L'Harmattan, Paris, 2018, 371 p. Ainsi, concernant la COI, l'Union européenne est son premier partenaire financier et technique. Elle a accédé au statut d'observateur auprès de la Commission de l'océan Indien, officialisé dans une déclaration les 2 et 3 octobre 2017. La France est le deuxième partenaire financier et technique de la COI, principalement au travers de l'Agence française de développement (AFD). V. le Rapport annuel 2017 de la COI, août 2018, p. 84 *sqq.*, [www.commissionoceanindien.org/wp-content/uploads/2019/01/LOW\\_RES-Final\\_\\_COI\\_RA\\_2017-mod.pdf](http://www.commissionoceanindien.org/wp-content/uploads/2019/01/LOW_RES-Final__COI_RA_2017-mod.pdf) (consulté le 28 août 2019).

<sup>2</sup> Rideau, Joël, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>e</sup> éd., LGDJ, Paris, 2010, 1470 p., p. 812 *sqq.*

<sup>3</sup> CJCE, Arrêt de la Cour du 12 juin 1990, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*, Affaire C-8/88, *Recueil*, I-2321.

<sup>4</sup> Ordonnance de la Cour du 21 mars 1997, *Région Wallonne c/ Commission*, Affaire C-95/97, *Recueil* I-1787.

juridique interne pour justifier l’inobservation des obligations et des délais prescrits par une directive »<sup>1</sup>. Et le raisonnement vaut même pour le juge interne, pour un éventuel manquement judiciaire : un manquement « peut-être constaté quel que soit l’organe de l’État dont l’action ou l’inaction est à l’origine du manquement, même s’il s’agit d’une institution constitutionnellement indépendante »<sup>2</sup>. Aussi l’article 4 § 2 du TUE déclare : « L’Union respecte l’égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l’autonomie locale et régionale »<sup>3</sup>.

Il résulte de l’application de ces principes que le cadre statutaire et fonctionnel national des collectivités infra-étatiques et donc de La Réunion est déterminé par la France<sup>4</sup>. Cependant comme l’a souligné Jacques Ziller, il existe un « découplage juridique entre l’évolution statutaire interne et l’évolution statutaire européenne »<sup>5</sup>, les catégories de RUP et de PTOM étant des catégories communautaires. Il en résulte que si la France, qui n’est pas limitée par le droit communautaire dans ses possibilités d’évolution institutionnelle interne (principe de l’autonomie institutionnelle des États membres), elle doit convaincre ses partenaires de réviser le traité communautaire en cas de souhait de changement de statut au niveau de l’Union, même si la procédure a été simplifiée dans le TFUE<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Arrêt du 14 mars 1996, *Commission c/ Italie*, Affaire C-238/95, *Recueil*, I-1451.

<sup>2</sup> Arrêt du 9 décembre 2003, *Commission c/ Italie*, Affaire C-129/00, *Recueil*, I-14637.

<sup>3</sup> Principe du respect de l’identité nationale. Voir, Martin, Sébastien, « L’identité de l’État dans l’Union européenne : entre "identité nationale" et "identité constitutionnelle" », *Revue française de droit constitutionnel* 2012/3, n° 91, p. 13 à 44, [www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-3-page-13.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2012-3-page-13.htm) (consulté le 14 août 2019).

<sup>4</sup> Mouton, Jean-Denis, « Réflexions sur la prise en considération de l’identité constitutionnelle des États membres de l’Union européenne », in *Mélanges en l’honneur de Philippe Manin : l’Union européenne : Union de droit, Unions des droits*, Paris, Pedone, 2010, p. 145 *sqq.*

<sup>5</sup> Ziller, Jacques, « Les possibilités et les limites constitutionnelles et internationales d’évolution statutaire », in Elfort, Maude, Faberon, Jean-Yves et alii (dir.), *La loi d’orientation de l’Outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, 614 p., p. 67 *sqq.*

<sup>6</sup> Article 355 § 6 : « Le Conseil européen, sur initiative de l’État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l’égard de l’Union d’un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l’unanimité, après consultation de la Commission ». L’article 1 vise désormais, spécifiquement les territoires concernés par le régime RUP cependant que l’expression « département français d’outre-mer » prévue antérieurement à l’article 299 TCE disparaît. L’article 2 renvoie à la liste de PTOM figurant dans l’annexe II. Compte tenu du rapprochement opéré entre les différentes collectivités d’outre-mer dont la liste est désormais fixée dans la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2003, avec la possibilité reconnue de passer d’une catégorie à l’autre et à supposer que le droit à l’autodétermination soit reconnu à la population d’une des collectivités, dans tous les cas, l’exercice de ce droit passe désormais par une révision de la Constitution. Il y a donc à la fois un rapprochement des Outre-mers qui par ailleurs sont bien distincts suivant les catégories auxquelles ils appartiennent et à l’intérieur de ces catégories. Sur le changement de catégories et son intérêt voir : Dormoy, Daniel, « L’évolution de RUP en PTOM », in *Les collectivités françaises d’Amérique au carrefour des institutions*, Faberon, Jean-Yves, Achille, Alexandra, Arnoux, Irma, Aron, Jean-Pierre, Dir., La documentation française, 2006, 366 p.

Au niveau national, quelle que soit l’évolution des textes dans le sens du *développement de la « diplomatie ultramarine »*<sup>1</sup>, le cadre juridique de l’action extérieure des outre-mer en France et, en particulier, des départements et régions d’outre-mer<sup>2</sup> reste marqué fondamentalement par le principe du monopole de l’État en matière de relations extérieures. Comme il a été souligné, « s’il est un domaine qui demeure difficile à « infra-étatiser », c’est fort logiquement celui de l’action « internationale ». Les entités infra-étatiques peuvent certes nouer des relations transnationales, mais l’approche des États tiers comme l’accession à la qualité de membres d’organisations intergouvernementales leur est en principe interdite »<sup>3</sup>. Ce constant réalisé en 2012 reste globalement valable aujourd’hui, surtout pour les DROM, après l’adoption de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 « relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional »<sup>4</sup> et de la circulaire du ministère des affaires étrangères et du développement international et du ministère des outre-mer du 3 mai 2017, relative aux compétences exercées par les collectivités territoriales d’outre-mer en matière internationale<sup>5</sup> qui respectivement fixent et rappellent les règles à respecter en la matière.

Il en résulte que les collectivités territoriales d’outre-mer peuvent développer principalement une action transnationale dans le cadre de la « coopération décentralisée » avec leurs homologues, être associées à l’action extérieure de l’État, assurer la représentation de l’État ou développer une action extérieure sous son contrôle, participer comme observateur dans des organisations internationales, voir obtenir un statut de membre associé sans être partie contractante à l’acte constitutif et très exceptionnellement devenir membre d’organisations internationales.

À cet égard, pendant longtemps, les cas de la Polynésie et de la Nouvelle-Calédonie permettaient seuls d’aller au-delà du droit commun de la coopération décentralisée. Puis la loi d’orientation de l’outre-mer du 13 décembre 2000 a permis la prise en compte de « l’action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional » avant que la loi du 5 décembre 2016 ne vienne renforcer et élargir leur capacité d’action en matière de coopération régionale, dans le respect du rôle de l’État et sous son contrôle<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Voir Blanc, Didier, Rakotondrahaso, Faneva Tsiadino, « L’action extérieure des collectivités territoriales françaises d’outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in Pongérard-Payet, Hélène, (Dir.), *L’Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers...*, *op. cit.*, p. 211-226.

<sup>2</sup> Les outre-mer de la France comprennent depuis la révision de 2003 la Nouvelle-Calédonie, des « collectivités d’outre-mer » et des « départements et régions d’outre-mer ».

<sup>3</sup> Thouvenin, Jean-Marc, « Conclusions », in PERROT, Danielle, (dir.), *Collectivités territoriales et organisations régionales de l’indifférence à l’interaction*, *op. cit.*, p. 447-456, p. 455.

<sup>4</sup> *JORF* n° 0283 du 6 décembre 2016, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033537424&categorieLien=id> (consulté le 21 août 2019).

<sup>5</sup> [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17.05.03\\_circulaire\\_procedure\\_cle8ca5a1.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17.05.03_circulaire_procedure_cle8ca5a1.pdf) (consulté le 21 août 2019).

<sup>6</sup> Blanc, Didier, Rakotondrahaso, Faneva Tsiadino ; « L’action extérieure des collectivités territoriales françaises d’outre-mer ... », *op. cit.*

Ce sont surtout les collectivités d’outre-mer de l’article 74 qui sont aussi des PTOM, et particulièrement la Nouvelle Calédonie « collectivité d’outre-mer à statut particulier », dont le statut *sui generis* figure dans la Constitution qui disposent aujourd’hui des attributions les plus étendues en matière de relations extérieures et qui sont les plus présentes avec des statuts divers, et quelques fois depuis longtemps dans des organisations internationales, particulièrement des organisations régionales<sup>1</sup>. Ainsi, l’article 34 du statut de la Nouvelle-Calédonie prévoit que celle-ci peut être, « avec l’accord des autorités de la République », membre, membre associé ou observateur « dans les organisations internationales », et l’article 42 du statut de la Polynésie française que celle-ci peut, « avec l’accord des autorités de la République, être membre ou membre associé d’organisations internationales du Pacifique ou observateur auprès de celles-ci »<sup>2</sup>.

Concernant les collectivités de l’article 73, dont relève La Réunion, mise à part l’extension du cadre géographique de la coopération régionale, aucune modification des dispositions antérieures relatives à la participation aux organisations internationales n’est intervenue depuis la Loi d’orientation pour l’Outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 qui insérait dans le code général des collectivités territoriales un article L. 4433-4-5 indiquant que

Les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion peuvent, avec l’accord des autorités de la République, être membres associés des organismes régionaux, mentionnés au premier alinéa de l’article L. 3441-3, ou observateurs auprès de ceux-ci.

Le même article précisait que « Les conseils régionaux de ces régions peuvent saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l’adhésion de la France à de tels organismes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Lechervy, Christian, « L’intégration régionale de la France dans le Pacifique océanien, une diplomatie multimodale » et Fisher, Denise, « Rhétorique et réalité : les collectivités françaises et leurs voisins du Pacifique Sud », in *Intégration régionale des territoires français dans le Pacifique Sud*, Journal de la Société des Océanistes, 140, janvier-juin 2015, <https://journals.openedition.org/jso/7282>, <https://journals.openedition.org/jso/7239> (consultés le 5 juillet 2019).

<sup>2</sup> Pour la Nouvelle-Calédonie, Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.o?cidTexte=JORFTEXT00000393606> (consulté le 8 juillet 2019) ; pour la Polynésie Française, Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000435515> (consulté le 8 juillet 2019).

<sup>3</sup> Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d’orientation pour l’outre-mer, *JORF* n° 0289 du 14 décembre 2000 page 19760, *version initiale*, l’article L. 3441-3 disposant que « Dans les domaines de compétence de l’Etat, 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 Etats ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l’océan Indien, ou avec des



Dans la version consolidée de la loi, au 22 août 2019, et donc postérieurement à l'adoption de la loi du 5 décembre 2016 « relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional », ces dispositions sont restées inchangées, la seule modification concernant l'extension du champ d'application géographique de la coopération régionale prévu à l'article L. 3441-3 du code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Comme l'explique la circulaire du 3 mai 2017 du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et de la Ministre des outre-mer sur « les compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional », dans le cadre des dispositions précitées, il convient de distinguer l'« adhésion » (c'est-à-dire la « participation ») de la France dans les organismes régionaux de celle des collectivités territoriales de l'outre-mer.

Dans le premier cas, il est indiqué que lorsque la France « adhère » à des « organismes régionaux » (ce qui est plus large que le terme « organisation internationale »)

dans les conditions fixées par les statuts constitutifs » elle le fait « en général au titre d'une ou plusieurs de ses collectivités territoriales d'outre-mer situées dans la région. Dans cette hypothèse, il est opportun d'assurer une concertation afin de s'accorder sur des instructions, ou pour convenir éventuellement de la désignation, à tour de rôle, des représentants de plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer à la tête de la délégation française<sup>2</sup>.

Dans le second cas, si l'acte constitutif le prévoit ou que c'est permis par les organes compétents,

les collectivités uniques de Guyane et de la Martinique, les régions de Guadeloupe et de La Réunion et le Département de Mayotte peuvent, avec l'accord des autorités de la République, adhérer en leur nom propre à des organismes régionaux dans la zone Caraïbe, dans la zone de l'Atlantique Nord,

---

organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies ».

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016, article 3 modifiant l'article L. 3441-3 qui dispose désormais « Dans les domaines de compétence de l'Etat, 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 Etats ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe, dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies ».

<sup>2</sup> Circulaire du 3 mai 2017 du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et de la Ministre des outre-mer, p. 11, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17.05.03\\_circulaire\\_procedure\\_cle8ca5a1.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/17.05.03_circulaire_procedure_cle8ca5a1.pdf) (consulté le 22 août 2019).

au voisinage de la Guyane, ou dans la zone de l’Océan Indien, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies, en qualité de membres associés ou d’observateurs.

On relèvera que d’une part, seuls les statuts de membres associés ou d’observateur sont envisagés, pas celui de membre à part entière, d’autre part que, mis à part le cas de Mayotte, seules les collectivités uniques ou les régions peuvent participer et enfin que dans tous les cas cette participation des collectivités territoriales d’outre-mer (CTOM) en tant que telle n’est possible qu’avec l’accord de l’État.

Il découle de ces dispositions que la procédure permettant la participation des CTOM, donc de La Réunion suppose une procédure comprenant deux phases, l’une interne, l’autre internationale, la première permettant d’établir l’accord des autorités de la République sollicitées par la collectivité, la seconde de négocier avec l’organisation concernée en vue de l’obtention du statut souhaité, observateur ou membre associé. Dans le premier cas, la collectivité sollicite l’autorisation du ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère des outre-mer. Dans le second cas, c’est le Président de l’assemblée délibérante (le Président du Conseil régional pour La Réunion) qui négociera les conditions de la participation à l’organisation régionale.

Dans les deux cas, un accord pourra être passé entre l’État et les collectivités et/ou entre l’État et l’Organisation régionale, accord visant notamment à préciser les modalités de la participation des collectivités à l’Organisation. La directive n’évoque que l’éventualité d’une convention entre l’État et la collectivité qui pour l’instant n’a donné lieu à aucune pratique<sup>1</sup>. Mais nous avons vu que la pratique suivie pour le statut d’observateur des CTOM dans la zone caraïbe s’accompagnait de la conclusion d’un accord entre la République française et l’organisation concernée.

En effet la participation d’une CTOM à une organisation internationale soulève la question de la répartition des compétences entre l’État et cette collectivité, celle-ci ne pouvant participer que sur les questions de sa compétence et donc respecter la répartition des compétences entre elle et l’État, ce qui n’est pas toujours facile notamment en cas de compétences partagées, et « respecter les engagements internationaux et européens de la France » et donc respecter les compétences de l’Union européenne, en particulier ses compétences exclusives en matière commerciale ou dans le domaine des activités halieutiques<sup>2</sup>. À cet égard on notera que si la délimitation des espaces maritimes est de la compétence de l’État, dans le cadre du droit international de la mer, la conclusion d’accords de pêche et la conservation des ressources halieutiques relèvent de la compétence de l’Union européenne dans le cadre de la

<sup>1</sup> Circulaire du 3 mai 2017 du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et de la Ministre des outre-mer, *op. cit.*, p. 11-12

<sup>2</sup> Ainsi, les accords cités note 36 rappellent « l’appartenance de la République française à l’Union européenne » et tiennent compte « du fait que, dans le cadre de ses engagements internationaux, la République française a transféré des compétences à l’Union européenne dans différents domaines, et notamment en ce qui concerne les réglementations applicables aux échanges de marchandises et de services ».

politique commune de la pêche<sup>1</sup>. Cette question de la répartition des compétences est certainement un des plus gros obstacles à la participation aux organisations internationales des CTOM avec un statut de membre ou même de membre associé dans la mesure où ce statut peut impliquer un droit de vote sur certaines questions. On sait à cet égard les difficultés qu'a rencontrés l'Union européenne pour participer aux organisations internationales lorsque cette participation n'est pas exclusive et suppose que soit établie la répartition des compétences entre elle et ses États membres<sup>2</sup>. On notera à ce sujet que la circulaire du 3 mai 2017 indique que

Lorsque les collectivités sont membres associés ou observateurs d'une organisation régionale, elles informent régulièrement les autorités de la République des travaux en cours au sein de l'organisation, qui pourront demander à être associées à la délégation de la collectivité<sup>3</sup>.

Enfin concernant la disposition d'après laquelle « Seules les régions d'outre-mer, les collectivités uniques ou le Département de Mayotte peuvent adhérer à une organisation régionale »<sup>4</sup>, qui vise, d'après l'amendement de l'Assemblée nationale lors de l'adoption de la LOOM, à préserver l'unité de la représentation du territoire, elle implique, concernant La Réunion, que même si la matière concernée est de la

<sup>1</sup> Ainsi, la France, au titre des îles Crozet, Amsterdam et Saint-Paul, lesquelles sont des pays et territoires d'outre-mer, non inclus dans le territoire de l'Union et représentant un quart du territoire maritime français, et l'Union européenne, qui dispose de la compétence exclusive en matière de pêche sur son territoire, au titre de La Réunion, participent à l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien, signé le 7 décembre 2006. Cet accord qui crée une nouvelle organisation régionale de pêche dans l'océan Indien pour les espèces non thonières a été approuvé par l'Union européenne le 15 octobre 2008 et ratifié par la France le 25 janvier 2013. Il est entré en vigueur le 21 juin 2012. Les parties contractantes sont au nombre de huit : Australie, Corée du Sud, France (au titre des Terres australes et antarctiques françaises-TAAF), Japon, Îles Cook, Maurice, Seychelles et Union européenne (UE). [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/035s-f.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/035s-f.pdf) (consulté le 23 août 2019). La Réunion a été choisie en mars 2015 pour accueillir le siège de l'organisation internationale (APSOI, SIOFA en anglais), <http://www.reunion.gouv.fr/apsoi-accord-relatif-aux-peches-dans-le-sud-de-l-a2736.html> et <http://www.apsoi.org/> (consultés le 23 août 2019).

<sup>2</sup> V. notamment Dormoy Daniel, « Le statut de l'Union Européenne dans les organisations internationales », in Dormoy, Daniel, (Dir.), *L'Union Européenne et les organisations internationales*, Bruylant, Collection Droit International, Réseau VITORIA, Bruxelles, Belgique, 1997, 460 p., p. 36-55 ; « Recents developments regarding the law on participation on international organisations », in Vellens Karl, (dir.), *International law : theory and practice. Essays in honour of Professeur Eric Suy*, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands, 1998, 809 p., p. 323-332.

<sup>3</sup> Circulaire du 3 mai 2017 du Ministre des Affaires étrangères et du développement international et de la Ministre des outre-mer, *op. cit.*, p. 12.

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

compétence du Conseil général, c’est le Président du Conseil régional qui assurera sa représentation<sup>1</sup>.

En conclusion, on peut dire, au regard du cadre juridique, que des marges de manœuvre existent qui permettraient une plus large participation de La Réunion en tant que telle dans les organisations régionales de l’océan Indien. D’abord bien sûr, comme dans le cas des Antilles et de la Guyane une simple mise en œuvre des textes permettrait une évolution de la participation en tant que telle de La Réunion à ces organisations régionales avec le statut d’observateur ou de membre associé. Resterait alors à convaincre les États membres de la Zone dans un contexte d’affirmation de la volonté d’achever la décolonisation sans oublier aussi bien sûr les autres difficultés à surmonter en matière de coopération régionale ; mais cela est une autre histoire<sup>2</sup>.

Il est même possible d’envisager d’aller plus loin finalement si la volonté politique de l’État existait. On peut ainsi imaginer qu’une évolution des compétences en matière de relations extérieures combinée avec le souci des États de la région d’encourager l’autonomie voire l’indépendance des collectivités, la République Française faisant preuve de son côté d’une certaine « flexibilité »<sup>3</sup>... aboutisse à une plus large participation de La Réunion dans les organisations régionales... Cette flexibilité est possible dans la mesure ou finalement le cadre juridique n’est pas un véritable obstacle si la volonté politique de l’État existe. En effet comme on le sait l’ombre de l’acte de gouvernement plane sur tout ce qui touche aux relations internationales, si bien que comme l’a souligné Valérie Goesel-Le Bihan « en ce domaine l’exécutif fait ce qu’il veut ou, en tout cas, agit sans contrôle, puisque le juge administratif n’y pénètre pas ».

Mais il reste encore du chemin à faire, non seulement sur le cadre statutaire et fonctionnel qui pour l’instant reste très classique, mais surtout sur le plan politique, car au-delà du cadre juridique, la question de la participation d’entités infra-étatiques aux organisations internationales est d’abord une question politique : elle dépend des États et de la place politique reconnue ou souhaitée pour ces collectivités qu’il s’agisse des États tiers ou de l’État français. À cet égard les questions en suspens dans l’indianocéanie<sup>4</sup>, toutes liées à la décolonisation pourraient, comme dans le Pacifique,

<sup>1</sup> V. Goesel-Le Bihan, Valérie, « Les relations internationales : le dispositif juridique », in La LOOM du 13 décembre 2000, *op. cit.*, p. 527-547, p. 538 ; v. en particulier le Rapport de M. Jérôme Lambert, au nom de la commission des lois, n°2697 ; en vue de l’adoption définitive du projet de LOOM, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/pdf/rapports/r2697.pdf> (consulté le 23 août 2019). Ce qui n’empêche pas on l’a vu que le Président du Conseil général face partie de la délégation.

<sup>2</sup> V. Pongérard-Payet, Hélène, (dir.), *L’Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers*, *op. cit.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 545-547.

<sup>4</sup> V. Freland, François-Xavier, « Océan indien : bataille de confettis », in le dossier « Océan indien : destins communs », *Jeune Afrique*, 15 juillet 2016 <https://www.jeuneafrique.com/mag/341504/politique/ocean-indien-bataille-de-confettis/> ; Oraison, André, « Réflexions générales sur la présence française dans la zone sud-ouest de l’océan Indien et du Canal de Mozambique. Les décolonisations contraires au droit international de la décolonisation : le cas des îles Éparses et de Mayotte », in *Annuaire des Pays de l’Océan*

jouer un rôle dans la place qui sera celle de La Réunion dans les organisations régionales, ce qui évidemment dépend aussi des choix qui seront fait par La Réunion elle-même et par l'État<sup>1</sup>.

## Bibliographie

- Blanc D., Rakotondrahaso F. T., « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in Pongérard-Payet, Hélène, (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers...*, op. cit., p. 211-226.
- David É., *Droit des organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2016, 832 p.
- Dormoy D., *Droit des organisations internationales*, coll. « Connaissance du Droit », Dalloz, 1995, 116 p.
- , « L'évolution de RUP en PTOM », in *Les collectivités françaises d'Amérique au carrefour des institutions*, Faberon, Jean-Yves, Achille, Alexandra, Arnoux, Irma, ARON, Jean-Pierre, (dir.), La documentation française, 2006, 366 p.
- , *Répertoire de droit international* Dalloz, Organisations internationales, 2012.
- , *Introduction au droit des organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, à paraître 2020.
- Elfort M., Faberon J.-Y. et alii (dir.), *La loi d'orientation de l'Outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, 2001, 614 p.
- Oraison A., « Radioscopie critique de la Commission de l'océan Indien. La spécificité de la France au sein d'une organisation régionale de proximité », *RJOI*, n°22, 2016, p. 95-145.
- Pongérard-Payet H. (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?*, L'Harmattan, Paris, 2018, 371 p.

---

*Indien*, Centre d'Études et de Recherches sur les Sociétés de l'Océan Indien (CERSOI), Paris, Éditions du CNRS, XVI, 1999-2000, p. 385-399 ; Caramel, Laurence, « Les îles Eparses : des confettis administrés par la France en contentieux avec Madagascar », *Le Monde*, 02 août 2019, [https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/02/les-iles-eparses-des-confettis-administres-par-la-france-en-contentieux-avec-madagascar\\_5495898\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2019/08/02/les-iles-eparses-des-confettis-administres-par-la-france-en-contentieux-avec-madagascar_5495898_3210.html) ; CIJ, Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965, Avis consultatif du 25 février 2019, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/169/169-20190225-01-00-FR.pdf> (consulté le 30 août 2019). Dans l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, *L'Afrique que nous voulons*, édition finale 2015, il est indiqué comme objectif que « D'ici 2020, tous les vestiges du colonialisme auront disparu, tous les territoires africains sous occupation seront entièrement libérés. Nous prendrons des mesures pour mettre un terme à l'occupation illégale de l'archipel de Chagos, de l'île comorienne de Mayotte et affirmons le droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental. Toutes les formes d'oppression, y compris la discrimination fondée sur le sexe, la race et d'autres formes de discrimination auront pris fin », § 22, p.5, [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_fr.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf) (consulté le 30 août 2019).

<sup>1</sup> À cet égard on rappellera que l'article 12 du projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale le 29 août 2019, qui envisage la modification de l'article 73 de la Constitution dans le sens d'un allègement de la procédure permettant aux collectivités ultra-marines de fixer elles-mêmes les règles applicables à leur territoire dans une nombre limité de matières relevant de la loi ou du règlement, maintient le régime spécifique institué en 2003 pour le département et la région de La Réunion limitant cette possibilité aux matières relevant de leur compétence : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl2203.asp> (consulté le 10 novembre 2019).