



HAL
open science

La capacité contractuelle de la Polynésie Française dans le cadre de son nouveau statut d'autonomie renforcée, défini par la loi organique du 27 février 2004

André Oraison

► To cite this version:

André Oraison. La capacité contractuelle de la Polynésie Française dans le cadre de son nouveau statut d'autonomie renforcée, défini par la loi organique du 27 février 2004. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2006, 06, pp.117-135. hal-02543104

HAL Id: hal-02543104

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02543104>

Submitted on 15 Apr 2020

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

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

**LA CAPACITE CONTRACTUELLE DE LA POLYNESIE
FRANÇAISE DANS LE CADRE DE SON NOUVEAU STATUT
D'AUTONOMIE RENFORCEE, DEFINI PAR LA LOI
ORGANIQUE DU 27 FEVRIER 2004**

**(DES CONVENTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE AUX
TRADITIONNELS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX EN PASSANT
PAR LES ENIGMATIQUES «ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS»)**

Par André ORAISON

*Professeur de Droit public à l'Université de La Réunion (Université Française et
Européenne de l'Océan Indien)*

Le thème du colloque portant sur "la Personne publique et le contrat" est un thème majeur et d'actualité dans la mesure où la relation contractuelle apparaît - au niveau national comme au niveau local - comme une modalité de plus en plus incontournable de l'action publique. Au moment où on assiste à l'ouverture généralisée des frontières et à la mondialisation d'une économie de type libérale, cette assertion est particulièrement vraie à l'égard des collectivités territoriales infra-étatiques dans leurs relations contractuelles de plus en plus étroites avec des collectivités territoriales étrangères et plus précisément encore à l'égard des collectivités territoriales d'outre-mer qui sont toutes aujourd'hui en contact direct avec des Etats souverains¹. On peut à l'occasion vérifier les applications pratiques de ce thème en analysant un cas récent qui pourrait au demeurant servir d'exemple pour les autres collectivités territoriales, qu'elles soient métropolitaines ou ultramarines. Nous faisons ici allusion à la Polynésie française que la loi organique du 27 février 2004 vient de doter d'un nouveau statut dont le contenu a été déclaré conforme à la Constitution de la Vème République par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 février 2004².

Manifestement, la "France d'au-delà des mers" n'a pas fini de faire parler d'elle et c'est tout particulièrement vrai après le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République". Après les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin - deux des dépendances de la Guadeloupe dite "continentale"- qui se sont prononcées en faveur d'une évolution statutaire à la

¹ Voir notamment RICHER (L.), *Droit des contrats administratifs*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 134-136.

² Voir ORAISON (A.), "Le nouveau statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française (Exégèse de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'une collectivité d'outre-mer conformément à l'article 74 de la Constitution)", *R.F.D.A.*, 2004/3, pp. 530-548.

suite des consultations populaires du 7 décembre 2003¹, voilà la Polynésie française qui revient sous les feux de l'actualité. Il en est ainsi avec la promulgation de la loi organique du 27 février 2004 qui érige cette collectivité territoriale du Pacifique en "une collectivité d'outre-mer dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution" (article 1er). Il faut également mentionner le bouleversement politique intervenu à Papeete après une crise aiguë de plusieurs mois. Après la victoire remportée par les indépendantistes polynésiens, le 13 février 2005, à l'occasion d'une élection territoriale partielle², leur leader a été réélu en qualité de "président de la Polynésie française", le 3 mars suivant³. A l'occasion, M. Oscar TEMARU s'est voulu rassurant dans son premier discours officiel en déclarant que son parti politique "ne renonçait pas à l'indépendance" mais qu'il choisissait d'abord de faire appliquer "la volonté de tout un peuple" : à savoir "gouverner dans la transparence". Avec la loi statutaire du 27 février 2004, son gouvernement dispose désormais d'un arsenal juridique impressionnant qui renforce et diversifie la capacité contractuelle de la nouvelle collectivité territoriale et doit lui permettre, en conséquence, de réussir l'intégration de la Polynésie française dans son environnement géographique immédiat.

Sur un plan général, quelles leçons peut-on tirer de ces bouleversements institutionnels et politiques intervenus dans cette collectivité ancrée dans la partie orientale de l'océan Pacifique, située à 17 000 kilomètres de Paris et 5 000 kilomètres de la Nouvelle-Calédonie, peuplée par 250 000 habitants, eux-mêmes inégalement répartis sur 4 200 kilomètres carrés de terres émergées ? Que penser en effet de cette collectivité d'outre-mer (COM), comportant 118 îles ou atolls dispersés sur une zone maritime de près 5 millions de kilomètres carrés - soit l'équivalent de la superficie de l'Europe - et répartis en cinq archipels principaux : à savoir les îles Australes, les îles Gambier, les îles de la Société, les îles Marquises et les îles Tuamotu ? D'emblée, un rappel historique s'impose.

Dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958, la Polynésie française a connu plusieurs statuts qui lui ont fait bénéficier chaque fois de prérogatives nouvelles. Ainsi, la loi statutaire du 12 juillet 1977 dote la Polynésie française de "l'autonomie administrative et financière" et lui reconnaît une compétence de droit commun, l'Etat ne conservant plus qu'une compétence d'attribution. Moins d'une décennie plus tard, la Polynésie française devient, aux termes de la loi du 6 septembre 1984, "un territoire d'outre-mer doté de l'autonomie interne dans le cadre de la République". Son autonomie est renforcée dans la mesure où la tutelle jusqu'ici exercée par le Haut-commissaire de la République disparaît au profit d'un contrôle

¹ Voir ORAISON (A.), "Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003", R.F.D.A., 2004/1, pp. 42-58.

² Voir SAUX (J.-L.), "Le succès de M. TEMARU ne résout pas la crise en Polynésie", *Le Monde*, 15 février 2005, p. 8.

³ Voir SAUX (J.-L.), "L'indépendantiste Oscar TEMARU a été réélu à la tête de la Polynésie", *Le Monde*, 5 mars 2005, p. 9.

de légalité *a posteriori* sur les actes émanant des autorités compétentes du territoire. La loi organique du 12 avril 1996 a poursuivi cette évolution. De nouveaux transferts de compétences au profit des autorités polynésiennes ont été opérés, notamment dans le domaine des relations extérieures avec les Etats indépendants du Pacifique. Cette loi statutaire renforce en ce domaine de manière substantielle les capacités contractuelles de la Polynésie française. Elle reconnaît ainsi à son président le pouvoir de signer des arrangements administratifs et des conventions de coopération décentralisée. Elle permet également à l'Etat de conférer des pouvoirs au président de la Polynésie française pour négocier et signer des traités dans le domaine de compétence de l'Etat ou du territoire avec des Etats souverains, territoires et organismes régionaux du Pacifique. En 1996, la Polynésie française avait déjà son drapeau, son hymne et ses langues. Elle jouissait d'un statut de large autonomie tandis que les responsabilités internationales de son président étaient affirmées. Pourtant, ses élus ont par la suite revendiqué une autonomie accrue pour leur territoire impliquant, au préalable, une révision de la Constitution.

Dans cette perspective, un projet de révision constitutionnelle déposé en 1999, prévoyait l'insertion d'un nouveau titre XIV dans la Constitution, intitulé : "Dispositions relatives à la Polynésie française". Il proposait de reconnaître à cette collectivité territoriale le statut de "pays d'outre-mer" (POM) au sein de la République par le vote d'une loi organique. Le projet offrait à la Polynésie française la possibilité d'intégrer une organisation intergouvernementale, de disposer d'une représentation auprès des Etats indépendants du Pacifique et de négocier avec ceux-ci, dans son domaine de compétence, des conventions dont la signature et l'approbation ou la ratification auraient été soumises aux dispositions des articles 52 et 53 de la Constitution. Ces dispositions allaient beaucoup plus loin, dans le domaine des relations internationales, que celles qui ont été définies par la Constitution, en 1998, pour la Nouvelle-Calédonie. Après avoir été adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, ce projet de loi constitutionnelle devait être soumis au vote du Congrès le 24 janvier 2000 en même temps qu'un projet de loi relatif à la composition et aux attributions du Conseil supérieur de la magistrature¹. Cependant, les difficultés engendrées par ce second texte ont conduit au report aux calendes grecques de la réunion du Congrès et, par suite, de l'adoption définitive du projet de réforme constitutionnelle, relative à la Polynésie française.

Après le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui rend enfin possible l'élaboration de statuts "à la carte", les réformes revendiquées par les polynésiens devenaient réalisables. "Portant statut d'autonomie de la Polynésie française", la loi organique du 27 février 2004, donne un nouveau statut à cette collectivité qui est qualifiée de "pays d'outre-mer" (POM) et dont l'autonomie est régie par l'article 74 de la Constitution. Si son statut est moins novateur que le projet avorté de loi constitutionnelle de 1999, il constitue néanmoins un progrès par

¹ La réunion du Congrès a été annulée par un décret du 19 janvier 2000. Voir J.O.R.F., 20 janvier 2000, p. 975.

rapport à celui de 1996. À propos de la question délicate des relations internationales, un partage de l'exercice des compétences de l'Etat avec la Polynésie française avait déjà été consacré par le statut de 1996. C'est dire qu'en ce domaine, il y a plus de consolidations des acquis que d'originalités. De nouveaux pouvoirs ont néanmoins été reconnus aux autorités locales - notamment à son président - par la loi du 27 février 2004 dans le domaine de la représentation de la Polynésie française auprès des Etats indépendants et des territoires reconnus par la France ainsi que des organismes internationaux du Pacifique.

Dès lors que la Polynésie française est dirigée depuis le 3 mars 2005 par un président indépendantiste - par principe ouvert sur son environnement géographique immédiat - en la personne de M. Oscar TEMARU, il apparaît opportun de faire le point sur les compétences ou capacités contractuelles dévolues à cette collectivité d'outre-mer (COM) dans le domaine des relations internationales. Dans un souci de clarification, il faut dès à présent faire le départ entre sa capacité de conclure, dans certaines conditions, des traités diplomatiques avec n'importe quel Etat souverain (III), sa capacité de conclure des arrangements administratifs avec les administrations des pays indépendants du Pacifique (II) et sa capacité de conclure des conventions de coopération décentralisée avec d'autres collectivités territoriales infra-étatiques françaises ou étrangères (I).

I/ LA CAPACITE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE DE CONCLURE DES CONVENTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE

Pour des raisons d'efficacité et de "bon voisinage", il est d'abord souhaitable de développer la coopération décentralisée extérieure ou coopération régionale transfrontalière entre la Polynésie française - une COM du Pacifique à la fois enclavée, exiguë et peu peuplée - et d'autres collectivités territoriales infra-étatiques, françaises ou étrangères. À ce sujet, M. Pierre-Marie DUPUY note que les collectivités territoriales infra-étatiques françaises - notamment celles qui sont situées dans les régions frontalières - "sont amenées de plus en plus (souvent) à contracter avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière pour régler des problèmes de voisinage d'intérêt régional ou local ou pour accroître la coopération transfrontalière dans les domaines les plus divers"¹.

En vérité, le mouvement de décentralisation des compétences internationales de l'Etat n'est pas en France un phénomène nouveau. Comme n'importe quelle collectivité territoriale de la République française, la Polynésie française avait déjà la possibilité de s'engager, dès 1992, dans une coopération technique élémentaire ou relations "à bas niveau" - pour reprendre l'expression de M. Pierre-Marie DUPUY - en concluant des conventions de coopération décentralisée avec des autorités territoriales françaises ou étrangères². Elle pouvait agir en ce sens à la suite du vote

¹ Voir DUPUY (P.-M.), *Droit International Public*, Editions DALLOZ, Paris, 2002, p. 258.

² Voir DUPUY (P.-M.), "La coopération régionale transfrontalière et le droit international", *A.F.D.I.*, 1977, p. 838.

de la loi du 6 février 1992. Cette loi d'orientation peut être présentée comme la "base juridique" de la coopération transfrontalière contractuelle sur le plan interne français, au même titre que l'article 65 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui permettait déjà aux régions françaises de coopérer avec des collectivités territoriales infra-étatiques étrangères (coopération transfrontalière interrégionale). Dans son titre IV, intitulé "De la coopération décentralisée", la loi du 6 février 1992 contient un article 131-I ainsi rédigé, dans son alinéa 1^{er} : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». Dans son alinéa 2, cet article apporte toutefois une précision restrictive : « Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat »¹.

La loi du 6 février 1992 est elle-même au diapason avec la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales, signée à Madrid le 21 mai 1980 sous l'égide du Conseil de l'Europe. Considérée comme la base juridique de la coopération transfrontalière au niveau international, cette convention - entrée en vigueur le 22 décembre 1981 - dispose dans son article 1er : "Chaque Partie contractante s'engage à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales relevant de sa juridiction et les collectivités ou autorités territoriales relevant de la compétence d'autres Parties contractantes. Elle s'efforcera de promouvoir la conclusion des accords et arrangements qui s'avèreront nécessaires à cette fin dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie"². Par la suite, la Convention de Madrid a été complétée par un Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales. Ouvert à la signature des Etats européens à Strasbourg le 9 novembre 1995, ce Protocole dispose dans son article 1er ce qui suit : "Chaque Partie contractante reconnaît et respecte le droit des collectivités ou autorités territoriales soumises à sa juridiction... de conclure, dans les domaines communs de compétence, des accords de coopération transfrontalière avec les collectivités ou autorités territoriales d'autres Etats, selon les procédures prévues par leurs statuts, conformément à la législation nationale et dans le respect des engagements internationaux pris par la Partie en question"³.

Mais si le principe de la coopération transfrontalière contractuelle est officiellement reconnu depuis plus d'une décennie en France, il est néanmoins acquis qu'une telle coopération demeure soumise au respect de certaines conditions. D'abord, les collectivités territoriales infra-étatiques - c'est-à-dire "les communes, les

¹ Voir GOESEL-LE BIHAN (V.), "Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures", A.F.D.I., 1997, pp. 75-81.

² Voir DECAUX (E.), "La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales", R.G.D.I.P., 1984/3, pp. 557-620.

³ Voir DOLEZ (B.), "Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales", R.G.D.I.P., 1996/4, pp. 1005-1022.

départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer", en vertu du nouvel article 72 (alinéa 1er) de la Constitution - ainsi que leurs groupements ou établissements publics ne peuvent conclure des conventions de coopération transfrontalière que dans le cadre de leurs compétences matérielles. Ensuite, ces conventions ne peuvent être conclues qu'avec d'autres collectivités territoriales infra-étatiques françaises ou étrangères et non avec des Etats indépendants étrangers ou des organisations intergouvernementales qui ont, par définition, la qualité de sujets de la Communauté internationale. Enfin, ces conventions ne peuvent prospérer que dans la mesure où elles sont compatibles avec les principes posés par la Constitution et les conventions internationales en vigueur, liant la France. À cet égard, on ne peut qu'adhérer aux propos de M. Christian AUTEXIER : "Entre les conventions de coopération décentralisée et les engagements internationaux, le rapport suggéré est un rapport de conformité"¹.

Par ailleurs, lorsque la coopération entre collectivités territoriales relevant de deux ou plusieurs Etats prend la forme d'accords formels - plus exactement de conventions transfrontalières bilatérales ou multilatérales - se pose la question de leur qualification juridique. L'interrogation revêt la forme d'une alternative : ces accords sont-ils des traités soumis au droit international ou au contraire de simples contrats transfrontaliers ou "contrats internationaux" relevant du droit interne ? En vérité, même si ces accords ne transitent pas par le canal des ministères des Affaires étrangères, l'hésitation entre ces deux qualifications est plausible quand on sait que certaines constitutions autorisent des collectivités territoriales fédérées - par exemple les Cantons suisses - à conclure des conventions internationales avec des Etats étrangers sous couvert de ce que la terminologie anglo-saxonne désigne sous l'expression de *treaty making power*. Mais pour la doctrine dominante, le doute n'est pas permis dans un Etat unitaire comme la France même si le Conseil constitutionnel ne s'est jamais véritablement prononcé sur cette question. Une réponse claire a en effet été donnée par le Conseil d'Etat. Dans un avis du 25 octobre 1994, les Sages du Palais Royal ont en effet rappelé que la coopération transfrontalière ne relevait pas du droit international. Ils en ont déduit que les accords formels appelés conventions de coopération décentralisée et conclus entre des collectivités territoriales infra-étatiques françaises et leurs homologues étrangères, en application de la loi du 6 février 1992, ne constituent pas des accords internationaux au sens où l'entend le titre VI de la Constitution. C'est dire avec M. Filali OSMAN que les conventions de coopération décentralisée sont tout au plus des contrats internationaux de droit public, soumis à la *lex contractus* définie en principe par ces contrats eux-mêmes².

¹ Voir AUTEXIER (C.), "De la coopération décentralisée (Commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)", R.F.D.A., 1993/3, p. 417.

² Voir OSMAN (F.), "Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé : la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques", R.C.D.I.P., 1997/3, p. 412 ("Les conventions transfrontières ne sont pas des traités relevant du droit des gens") et p.416 ("Les conventions transfrontières sont des contrats internationaux").

Même si la loi du 6 février 1992 confère aux collectivités territoriales infra-étatiques et à leurs groupements la capacité de conclure des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales infra-étatiques des pays étrangers ou leurs groupements, ces entités internes ne se métamorphosent pas pour autant en sujets du droit international. Faut-il rappeler que seuls les Etats souverains et les organisations intergouvernementales peuvent relever directement du droit international et être effectivement liés par des traités ? On ne peut que souscrire à la solution ainsi adoptée dans la mesure où la loi de 1992 est en harmonie avec le principe de la libre administration des collectivités territoriales de la République, énoncé par l'article 72 de la Constitution. Par la suite, cette loi a inspiré la loi organique du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie, dans son article 33. Elle avait au préalable influencé la loi organique du 12 avril 1996, portant statut d'autonomie de la Polynésie française, dans son article 41, après avoir été reconnue "conforme à la Constitution" par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 1996.

En matière de coopération régionale décentralisée, les compétences particulières de la collectivité d'outre-mer du Pacifique sont aujourd'hui confirmées, *mutatis mutandis* par la loi organique du 27 février 2004. Son article 17 est en effet rédigé dans les termes suivants : "Dans le respect des engagements internationaux de la République, le président de la Polynésie française négocie et signe, dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics". La clause 17 de la loi statutaire apporte par ailleurs une double précision : "Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation du conseil des ministres de la Polynésie française. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au Haut-commissaire de la République dans les conditions fixées à l'article 171".

Dans sa décision du 12 février 2004, le Conseil constitutionnel a toutefois tenu à faire une importante mise au point. Faute d'être soumise à l'autorisation de l'assemblée de la Polynésie française, la faculté, accordée au président de la Polynésie française par l'article 17 de la loi statutaire, de négocier et signer des conventions de coopération décentralisée au nom de la Polynésie française "ne saurait porter sur une matière ressortissant à la compétence de ladite assemblée sans méconnaître les prérogatives reconnues aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution", aux termes duquel "ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus". La Haute juridiction a ajouté que les conventions de coopération décentralisée auxquelles s'appliquent la clause 17 de la loi statutaire ne sauraient porter, "sauf vote conforme de l'assemblée délibérante, que sur les matières ressortissant à la compétence d'attribution du conseil des ministres de la Polynésie française"¹.

¹ Voir le paragraphe 29 de la décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, relative à la *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, in J.O.R.F., 2 mars 2004, p. 4222.

L'organisation d'une coopération régionale durable dans les domaines de l'économie, de l'enseignement, de la lutte contre la pollution ainsi qu'en matière sanitaire, agricole, culturelle ou sportive entre la Polynésie française et les collectivités territoriales infra-étatiques des pays voisins - par le biais de contrats de droit interne et non d'engagements internationaux - est souhaitable. Elle l'est d'autant plus qu'elle ne met en danger ni le principe de l'indivisibilité de la République inscrit à l'article 1er de la Constitution ni l'unité et la cohérence de la politique étrangère de la France. Ainsi que le souligne Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN, "la convention de coopération décentralisée, à condition qu'elle puisse être conclue avec un partenaire infra-étatique disposant de compétences équivalentes, devient sans conteste un instrument concurrent du traité tout en lui demeurant subordonnée"¹ ! Établie par le Législateur français - dès 1992 - et validée pour la première fois par le Conseil constitutionnel en 1996, à propos du précédent statut de la Polynésie française, la coopération régionale transfrontalière ou coopération décentralisée extérieure apparaît, en ce début de XXIe siècle, comme une ardente obligation. En vérité, une telle forme de coopération sera de plus en plus souvent mise en œuvre par les collectivités territoriales infra-étatiques françaises - métropolitaines ou ultramarines - dans leurs relations avec leurs homologues étrangers.

Pourtant, cette forme de coopération élémentaire aboutissant à des conventions de coopération décentralisée n'est pas suffisante dans un monde de plus en plus marqué par l'interdépendance des pays, notamment sur le double plan économique et technique. L'insertion de la Polynésie française dans son environnement régional immédiat ne peut être efficace que si cette COM a également la possibilité de jouer un rôle actif dans le cadre d'une coopération directe avec les Etats indépendants du Pacifique. Pour réussir l'insertion jugée prioritaire de la Polynésie française dans son environnement régional - aujourd'hui essentiellement composé d'Etats souverains - il était souhaitable que le Pouvoir central fasse preuve d'audace en allant bien au-delà de la coopération décentralisée extérieure mise en œuvre par la loi du 6 février 1992, aujourd'hui banalisée et finalement peu adaptée aux collectivités territoriales relevant de l'Outre-mer français.

Pour écrire une nouvelle page dans l'Histoire de la Polynésie française, il était judicieux que le Gouvernement de Paris aille beaucoup plus loin dans la voie des réformes en reconnaissant un pouvoir d'intervention à la COM du Pacifique dans le domaine spécifique des relations internationales. Ne pouvait-il pas reconnaître - dans certaines conditions et dans certaines matières - le *treaty making power* ou capacité de conclure des traités diplomatiques et autres engagements internationaux à l'exécutif de la Polynésie française dans ses rapports avec les Etats souverains du Pacifique ? De fait, dans le nouveau statut de la Polynésie française, des mesures originales ont été insérées qui sont de nature à faciliter l'émergence de cette

¹ Voir GOESEL-LE BIHAN (V.), "La Nouvelle-Calédonie et l'Accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation", A.F.D.I., 1998, p. 46.

collectivité d'outre-mer sur la scène internationale. Parmi elles, il convient de citer les énigmatiques arrangements administratifs (II).

II/ LA CAPACITE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE DE CONCLURE DES ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS

En tant que sujet originaire de la Communauté internationale, tout Etat indépendant dispose du *treaty making power* tandis que les collectivités territoriales qui coexistent en son sein - quelles que soient leurs appellations - ne l'ont pas. C'est dire que l'Etat souverain bénéficie du monopole de la personnalité juridique internationale. Mais il existe des exceptions. Au niveau des principes, rien ne s'oppose en droit international à ce que des subdivisions politiques d'un Etat fédéral soient investies de certaines compétences d'ordre externe. De fait, les Etats membres de certains Etats fédéraux - par exemple les *Länder* allemands - se voient reconnaître, dans certaines conditions et dans le cadre de leurs compétences respectives, le pouvoir de conclure des traités en vertu d'une clause de la constitution fédérale. Par analogie, il est aujourd'hui possible d'en dire autant au sujet des collectivités territoriales d'un Etat unitaire comme la France où les élites dirigeantes se montrent aujourd'hui généralement favorables à une certaine décentralisation du *treaty making power*.

Dans le cadre des "compétences particulières de la Polynésie française", il faut d'emblée se référer à l'article 16 de la présente loi organique du 27 février 2004 qui consacre la notion insolite d'arrangements administratifs¹. La clause numéro 16 comprend deux alinéas, ainsi rédigés : "Suivant les modalités définies à l'article 39, le président de la Polynésie française négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française" (alinéa 1er). "Ces arrangements administratifs sont signés par le président de la Polynésie française et approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie française. Ils entrent en vigueur dès leur transmission au Haut-commissaire de la République dans les conditions fixées à l'article 171" (alinéa 2).

Dès à présent, afin de clarifier quelque peu cette question, une triple remarque s'impose. D'abord, c'est un fait que le concept d'arrangement administratif ne figure pas dans la Constitution, telle qu'elle se présente après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Par ailleurs, dans son principe, la reconnaissance des arrangements administratifs par l'article 16 de la loi statutaire du 27 février 2004 n'est pas une originalité puisqu'elle figurait déjà dans l'article 41 de la loi organique du 12 avril 1996. Enfin, cette clause législative avait elle-même été déclarée conforme à la Constitution par les Sages du Conseil Constitutionnel dans leur

¹ Voir ORAISON (A.), "Les énigmatiques «arrangements administratifs» consacrés par la loi organique du 27 février 2004, relative à la Polynésie française (Réflexions sur une compétence internationale spécifique reconnue à une collectivité d'outre-mer du Pacifique)", R.R.J.D.P., 2004/4, pp. 2387-2395.

décision rendue le 9 avril 1996, à propos de la Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Cependant, l'article 16 du présent statut polynésien innove par rapport à celui de 1996 sur un point important. Cet article dispense désormais le président de la Polynésie française d'obtenir les pouvoirs délivrés à cet effet par les "autorités de la République", constitutionnellement compétentes, pour conclure les arrangements administratifs. Dans le domaine des relations internationales, les "autorités de la République" sont le Président de la République française et son ministre des Affaires étrangères. Ainsi, le Chef de l'Etat peut confier les pleins pouvoirs aux plénipotentiaires pour la signature d'un accord en forme solennelle faisant l'objet d'une procédure de ratification et conclu en son nom tandis que le chef du Quai d'Orsay peut confier des pouvoirs simples aux plénipotentiaires pour la signature d'un accord en forme simplifiée non soumis à ratification et conclu au nom du Gouvernement. C'est dire que l'article 16 du présent statut polynésien dispensera le chef de la Polynésie française d'obtenir les pouvoirs établis par le ministère des Affaires étrangères pour conclure ces arrangements administratifs lorsqu'ils ont un caractère purement administratif.

Mais une autre question importante mérite d'être abordée : que penser de la nature juridique de ces arrangements administratifs qui semblent légitimés dans le cadre d'une politique de décentralisation des compétences extérieures de l'Etat ? Si on hésite ou refuse de les classer dans une "catégorie *sui generis*", l'interrogation revêt une nouvelle fois la forme d'une alternative. Les arrangements administratifs - qui n'ont à ce jour été consacrés en France que dans les statuts successifs de la Polynésie française de 1996 et de 2004 - constituent-ils une composante des conventions de coopération décentralisée ou entrent-ils dans la catégorie des conventions internationales¹ ? En d'autres termes, les arrangements administratifs sont-ils de contrats transfrontaliers soumis au droit interne ou au contraire des traités relevant du droit international ?

À ce sujet, des éléments de réponse sont donnés par certains dictionnaires juridiques. Certes, dans le Vocabulaire Juridique du Professeur Gérard CORNU, le substantif "arrangement" - au demeurant non complété par l'adjectif "administratif" - a plusieurs significations. Cependant, ce vocable y est défini sur un plan juridique comme "un accord international qui peut avoir été conclu selon des procédures plus souples que celles prévues pour un traité en forme solennelle ou un accord en forme

¹ Il faut ici mettre en exergue l'opinion de M. Olivier GOHIN qui aurait une propension - au moins de prime abord - à faire entrer les *conventions de coopération transfrontalière* et les *arrangements administratifs* dans une même catégorie juridique : "Les conventions de coopération décentralisée ne sont, elles-mêmes, qu'une catégorie privilégiée de tels arrangements" ! Voir *Institutions Administratives*, Editions L.G.D.J., Paris, 1998, pp. 475-476. À la décharge de notre collègue, il faut reconnaître que la loi organique du 12 avril 1996 est mal présentée. Elle a le tort de placer dans un *même* article 41 les *arrangements administratifs* et les *conventions de coopération décentralisée*. La rédaction de la loi organique du 27 février 2004 est plus rationnelle puisqu'elle consacre un article distinct à ces deux cas de figure : l'article 16 concerne les *arrangements administratifs* et l'article 17 les *conventions de coopération décentralisée*.

simplifiée"¹. Le Vocabulaire Juridique apporte par ailleurs une utile précision lorsqu'il présente l'arrangement comme un "accord international venant à titre complémentaire d'un traité et en fixant les mesures d'application". Dans le Dictionnaire de Droit International Public élaboré sous la responsabilité du Professeur Jean SALMON, le terme "arrangement" est pareillement défini, dans un sens juridique, comme un "synonyme d'accord international"². Ce Dictionnaire souligne que ce mot désigne en fait "un accord d'exécution d'un traité de base ou un accord, conclu ou non sous forme simplifiée, portant sur une matière administrative ou technique".

C'est en ce sens que se prononce également une circulaire du Premier ministre français du 30 mai 1997. Relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, cette note interne à l'Administration est très instructive : "À côté des accords internationaux conclus au nom des chefs d'Etat ou de gouvernement, la pratique internationale admet la conclusion d'arrangements administratifs, conclus avec leurs homologues étrangers par des ministres". Après avoir souligné - au risque évident de se contredire - que les arrangements administratifs "constituent une catégorie inconnue du droit international", la circulaire du 30 mai 1997 contient une importante mise en garde à propos de leur utilisation : "En conséquence, tout en engageant l'Etat, ils présentent l'inconvénient de n'offrir aucune sécurité quant à leur exécution par l'autre partie. Il ne faut donc recourir à ces instruments que dans des circonstances particulières, pour compléter ou préciser un accord existant (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase), ou, à la rigueur, pour organiser une coopération administrative de portée limitée". La circulaire du 30 mai 1997 se veut enfin très restrictive sur un dernier point : "Dans tous les cas, les ministres ne peuvent s'engager que dans la stricte limite de leurs attributions et la compétence de la partie étrangère doit être vérifiée autant que possible"³.

Mme Valérie GOESEL-LE BIHAN souligne que la spécificité des arrangements administratifs - conclus le plus souvent par des autorités ministérielles - réside à la fois dans l'absence de pouvoirs nécessaires pour les conclure et dans leur champ d'application qui est très restreint⁴. Concrètement, il s'agit bien d'accords conclus par des ministres dépourvus de pouvoirs, visant à la simple exécution de traités - qui sont par la force des choses antérieurement conclus - et qui prennent donc, en principe, la forme d'accords en forme simplifiée, c'est-à-dire d'accords entrant en vigueur dès leur signature. En vérité, la pratique administrative et les analyses doctrinales sont, dans l'ensemble, concordantes et conformes à la jurisprudence établie par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 9 avril 1996

¹ Voir CORNU (G.), Vocabulaire Juridique, Editions Presses Universitaires de France (P.U.F.), Paris, 2000, p. 70.

² Voir SALMON (J.), Dictionnaire de Droit International Public, Editions BRUYLANT, Bruxelles, 2001, p. 91.

³ Voir J.O.R.F., 31 mai 1997, p. 8416.

⁴ Voir GOESEL-LE BIHAN, précitée, A.F.D.I., 1997, p. 70.

relative à la Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le Haut Conseil a tenu à donner une interprétation à la fois précise et restrictive de l'article 41 du précédent statut polynésien. Il a déclaré que les actes qualifiés d'arrangements administratifs sont "des accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires par la mise en œuvre d'autres accords internationaux"¹. Cette jurisprudence est aujourd'hui consolidée puisque, dans sa décision du 12 février 2004, le Conseil a employé les mêmes expressions avant de déclarer l'article 16 de la loi statutaire du 27 février 2004 "non contraire à la Constitution"² !

Mme GOESEL-LE BIHAN observe pour sa part - elle écrit à ce sujet en 2001 - que les conditions générales d'élaboration des arrangements administratifs ont été alignées, lors du vote de la loi organique du 12 avril 1996, sur celles qui sont traditionnellement exigées pour la conclusion des traités. Elle précise qu'il en est ainsi pour la "délivrance de pouvoirs et soumission aux articles 52 et 53 de la Constitution (ratification ou approbation de ces accords par les autorités de la République)". On ne peut qu'approuver notre collègue lorsqu'elle ajoute - en guise de conclusion critique - que la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1996 "qui se livrait en apparence à une simple interprétation restrictive de l'article 41, procédait en réalité à leur réintégration dans le giron des accords internationaux, ôtant à leur reconnaissance séparée tout effet utile"³.

Cependant, la situation a quelque peu évolué et il paraît possible en 2005 de gommer quelque peu la rugosité de cette philippique doctrinale par une double remarque. D'abord, force est de noter que l'étrange processus de "reconnaissance/dénaturation"⁴ ou de "réception/neutralisation"⁵ (pour reprendre les "expressions oxymorales" de notre éminente collègue) - auquel les arrangements administratifs ont pu donner lieu dans le cadre du précédent statut polynésien de 1996 - n'a pas dissuadé le Pouvoir central de les intégrer dans son nouveau projet de statut d'autonomie renforcée pour la Polynésie française. À cet égard, il est symptomatique de constater que l'article 16 de la loi organique du 27 février 2004 reprend, dans les grandes lignes, les dispositions de l'article 41 de la loi organique du 12 avril 1996. Manifestement, le Législateur signe et persiste : il n'a pas l'intention de faire entrer les arrangements administratifs dans une catégorie juridique nouvelle qui serait tout à fait distincte des engagements internationaux. Ensuite, le processus de dénaturation des arrangements administratifs est aujourd'hui atténué, au moins sur un point important.

L'article 16 du statut polynésien de 2004 dispense désormais le président de la Polynésie française d'obtenir les pouvoirs délivrés à cet effet par les autorités de la République pour la conclusion des arrangements administratifs, alors même que le précédent statut polynésien les exigeait. Plus exactement, cet article dispense le chef

¹ Voir J.O.R.F., 13 avril 1996, p. 5725.

² Voir J.O.R.F., 2 mars 2004, p. 4222.

³ Voir son étude précitée in P.U.A.M., 2001, p. 536.

⁴ Voir son étude précitée in A.F.D.I., 1997, p. 70.

⁵ Voir son étude précitée in P.U.A.M., 2001, p. 536.

de l'exécutif polynésien d'obtenir au préalable les pouvoirs établis par le Quai d'Orsay pour négocier et signer ces arrangements administratifs lorsqu'ils ont un caractère purement administratif. La solution législative apparaît ici en harmonie avec la circulaire du 30 mai 1997¹ ! Le pouvoir de négociation de ces arrangements est désormais accordé par une simple délibération du conseil des ministres du gouvernement de la Polynésie Française. Vu sous cet angle, le présent statut polynésien constitue un progrès certain dès lors qu'il attribue une spécificité importante aux arrangements administratifs dans leur processus d'élaboration. Ainsi "relookés" en 2004, ces arrangements administratifs sont utiles dans la mesure où ils peuvent être conclus plus rapidement que les accords en forme simplifiée. Néanmoins, ils ne constituent pas une catégorie *sui generis* de conventions par rapport aux traités en forme solennelle et aux accords en forme simplifiée mais plutôt une variété d'accords en forme simplifiée. Dès lors qu'ils sont désormais conclus sans délivrance préalable de pouvoirs, ils apparaissent comme des accords en forme "hyper simplifiée" ou accords "en forme simplifiée à l'extrême" !

Pour le reste, la rédaction de l'article 16 du statut d'autonomie de la Polynésie française du 27 février 2004 se contente d'apporter des précisions. D'une part, il est rappelé que les arrangements administratifs sont des accords conclus à titre complémentaire pour fixer les mesures d'application de traités régulièrement souscrits par la France et déjà en vigueur. C'est dire que les arrangements administratifs doivent être négociés et signés dans le respect des engagements internationaux de la République et des principes fondamentaux posés par la Constitution. D'autre part, les arrangements administratifs conservent un champ d'application spatial bien déterminé puisqu'ils ne peuvent être conclus qu'avec les administrations des Etats indépendants ou les territoires ancrés dans la zone du Pacifique. Sur ces différents plans, la loi organique de 2004 ne fait que confirmer celle de 1996. Enfin, les arrangements administratifs doivent poursuivre des objectifs concrets bien précis qui n'apparaissent pas de manière explicite dans le précédent statut polynésien mais qui le sont désormais dans celui de 2004 : les arrangements administratifs doivent en effet être conclus "en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française".

Afin d'éliminer tout excès de pouvoir de la part du chef de l'exécutif polynésien, l'article 16 de la loi organique du 27 février 2004 a pris, par ailleurs, une série de précautions dans son alinéa 1er. Il soumet en effet la négociation et la signature et, éventuellement, la ratification ou l'approbation des arrangements administratifs aux règles de procédure fixées par l'article 39 du présent statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française ou par les dispositions

¹ Relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, cette circulaire commence par poser un principe selon lequel "en dehors du Président de la République, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères, tous les signataires d'un accord, quelle que soit sa dénomination, doivent être munis de pouvoirs". Cependant, après avoir posé ce principe élémentaire, la circulaire admet une importante exception : "À la différence des accords, les arrangements administratifs peuvent être signés sans pouvoirs". Voir J.O.R.F., 31 mai 1997, p. 8418.

constitutionnelles qui sont expressément rappelées par cette clause 39. Dans son alinéa second, l'article 16 du présent statut précise enfin qu'après avoir été signés par le président de la Polynésie française, puis approuvés par le conseil des ministres de cette collectivité d'outre-mer, les arrangements administratifs entrent en vigueur "dès leur transmission au Haut-commissaire de la République" en poste à Papeete.

En conclusion, on peut regretter que la loi statutaire du 27 février 2004 relative à la Polynésie française ne permette pas de lever entièrement le voile sur l'ambivalence qui s'attache à la nature juridique des arrangements administratifs dont l'institution en 1996 - éminemment utile - devraient bénéficier à toutes les collectivités territoriales françaises - métropolitaines ultramarines - et notamment aux départements d'outre-mer (DOM). Ce qui est en revanche certain, c'est que les arrangements administratifs se distinguent des conventions de coopération décentralisée, qui sont des contrats de droit interne, et s'apparentent aux traités diplomatiques et autres engagements internationaux que la Polynésie française peut conclure avec des Etats pleinement souverains (III).

III/ LA CAPACITE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE DE CONCLURE DES CONVENTIONS INTERNATIONALES

Dans le cadre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences internationales qui relèvent en principe d'un Etat souverain, il faut se référer aux articles 38, 39, 40, 41 et 42 du nouveau statut polynésien. D'une manière globale, la loi organique du 27 février 2004 confirme et précise - voire renforce sur certains points - les responsabilités qui avaient déjà été reconnues au président de la Polynésie française dans le cadre du précédent statut de 1996. Le président de la Polynésie française se voit ainsi confirmé des pouvoirs importants en matière de relations extérieures aussi bien dans les domaines qui relèvent de la compétence spécifique de cette collectivité d'outre-mer que dans ceux qui relèvent de la compétence traditionnelle de l'Etat¹.

En premier lieu, dans le champ des compétences étatiques, certaines responsabilités - déjà reconnues à la Polynésie française par la loi organique du 12 avril 1996 - sont confirmées par l'article 38 du nouveau statut polynésien. Celui-ci est ainsi rédigé : "Dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République peuvent confier au président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies" (alinéa 1er). Ces accords sont ensuite soumis "à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution" (alinéa 3). Ainsi, le chef de l'exécutif polynésien peut négocier et signer des traités qui entrent dans le champ des compétences étatiques avec des Etats étrangers ou des organisations internationales à condition d'être muni

¹ Voir ORAISON (A.), "La montée en puissance de la Polynésie française sur la scène internationale dans le cadre de son nouveau statut d'autonomie renforcée", J.D.I., 2004/4, pp. 1123-1163.

de pouvoirs formels. Ces pouvoirs sont eux-mêmes délivrés au cas par cas, pour des raisons d'opportunité, par les "autorités de la République". C'est dire déjà que la délégation de sa compétence par le Pouvoir central est facultative et jamais obligatoire. Ces diverses dispositions ne sont nullement novatrices. Elles s'inspirent de l'article 28 de la loi organique du 19 mars 1999, relative à la Nouvelle-Calédonie et reprennent le contenu de l'article 40 de la loi organique du 12 avril 1996, portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Faut-il rappeler ici que c'est sur la base de cette clause enchâssée dans le précédent statut polynésien que le Traité de Rarotonga du 6 août 1985, relatif à la dénucléarisation de la région du Pacifique Sud, a été signé à Suva - la capitale des îles Fidji - le 25 mars 1996 au nom de la France par M. Gaston FLOSSE, à une époque où ce dernier occupait les fonctions de président du gouvernement polynésien¹?

Par ailleurs, une procédure alternative de participation aux négociations diplomatiques menées par l'Etat est confirmée en 2004 par l'article 38 du présent statut polynésien d'autonomie renforcée. Celui-ci décide en effet : "Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions du premier alinéa, le président de la Polynésie française ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies" (alinéa 2). Enfin, l'article 38 souligne : "Le président de la Polynésie française peut être autorisé par les autorités de la République à représenter cette dernière dans les organismes internationaux" (alinéa 4). Le contenu de cette disposition diffère toutefois de celui qui figurait dans l'article 40 du précédent statut de 1996 (alinéa 4), à un double point de vue. Désormais, le président de la Polynésie française peut être autorisé par les autorités de la République à représenter cette dernière - c'est-à-dire l'Etat français - dans tous les "organismes internationaux". Dans le précédent statut polynésien, le président du gouvernement ne pouvait être autorisé par les autorités de la République à représenter ce dernier - c'est-à-dire l'exécutif de la Polynésie française - qu'au sein des seuls "organismes régionaux du Pacifique ou des organismes régionaux du Pacifique dépendant d'institutions spécialisées des Nations unies".

En second lieu, dans le champ des compétences relevant de la collectivité d'outre-mer du Pacifique, certaines responsabilités très importantes sont désormais attribuées à la Polynésie française par l'article 39 du nouveau statut polynésien. Celui-ci est ainsi rédigé : "Dans les domaines de compétence de la Polynésie française, le président de la Polynésie française peut, après délibération du conseil des ministres, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec tout Etat, territoire ou organisme international" (alinéa

¹ Voir le décret n° 97-42 du 15 janvier 1997 portant publication des Protocoles 1, 2 et 3 au traité sur la zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud (Traité de Rarotonga) du 6 août 1985, adoptés à Suva le 8 août 1986 et signés par la France à Suva le 25 mars 1996, *in* J.O.R.F., 22 janvier 1997, pp. 1084-1088.

1er)¹. Certes, les responsabilités reconnues à l'exécutif de la Polynésie française en matière de relations internationales, dans ce second cas de figure, ne sont pas davantage novatrices : elles étaient déjà mentionnées dans l'article 40 du précédent statut polynésien de 1996 (alinéa 1er). Cependant, leur champ d'application est élargi à un triple point de vue par l'article 39 du présent statut polynésien. D'abord, le président de la Polynésie française peut négocier des accords dans les domaines de compétence de la Polynésie française avec "*tout* (c'est le vocable employé par le statut du 27 février 2004) Etat, territoire ou organisme international" et non plus avec les *seuls* "Etats, territoires ou organismes régionaux du Pacifique", comme c'était le cas en vertu de l'article 40 du statut de 1996 (alinéa 1er). Ensuite, pour assurer la participation effective de la collectivité d'outre-mer à l'exercice des compétences de la Polynésie française, l'article 40 du présent statut polynésien précise : "Lorsque l'Etat prend l'initiative de négocier des accords entrant dans le domaine des compétences de la Polynésie française, le président de la Polynésie française ou son représentant est associé et participe au sein de la délégation française à ces négociations". Enfin, le président de la Polynésie française peut aujourd'hui "négocier" les accords internationaux entrant dans le champ des compétences locales - c'est un nouveau signe tangible de l'élargissement de ses responsabilités internationales - sans qu'il ait à obtenir au préalable, des "autorités de la République", les pouvoirs formels qui étaient toujours requis dans le cadre du précédent statut (alinéa 1er).

Dans le cadre de la loi organique du 27 février 2004, on peut désormais établir une gradation entre trois types d'accords internationaux selon que des pouvoirs formels sont ou non délivrés par les "autorités de la République" à l'exécutif de la Polynésie française. D'abord, dans les domaines du ressort de l'Etat, le président de la Polynésie française doit toujours obtenir des pouvoirs de la part des "autorités de la République" pour *négocier* et *signer* des accords internationaux avec des Etats du Pacifique, des territoires ou des organismes régionaux ancrés dans cette région : il en est ainsi en vertu de l'article 38 du présent statut polynésien (alinéa 1er). Ensuite, dans les domaines qui relèvent de la compétence de la COM, le président de la Polynésie française a une marge de manœuvre. Encore convient-il d'établir le départ entre l'opération qui consiste à négocier l'accord et l'opération qui consiste à le signer. Désormais, le chef de l'exécutif polynésien est dispensé de demander des pouvoirs formels aux "autorités de la République" pour *négocier* des accords avec n'importe quel Etat, territoire ou organisme international alors même que ces pouvoirs étaient requis dans le régime précédent. En revanche, comme dans le cadre du statut de 1996, le chef de l'exécutif polynésien doit toujours obtenir les pouvoirs nécessaires pour *signer* au nom de la République les accords qui relèvent du ressort de la Polynésie française, en vertu de l'article 39 du présent statut

¹ L'article 99 de la loi organique du 27 février 2004 décide : "Le conseil des ministres est informé des projets d'engagement internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française ou qui sont relatifs à la circulation des personnes entre la Polynésie française et les Etats étrangers" (J.O.R.F., 2 mars 2004, p. 4196).

d'autonomie (alinéa 3). Enfin, le président de la Polynésie française dispose d'une liberté encore plus grande pour la conclusion des arrangements administratifs. En vertu de l'article 16 du présent statut (alinéas 1 et 2), il peut les *négocier* et *signer* avec les administrations de tout Etat ou territoire du Pacifique sans qu'il ait à obtenir au préalable des "autorités de la République" les pouvoirs formels qui étaient requis dans le cadre du précédent statut polynésien.

D'autres observations complémentaires s'imposent. Afin de sauvegarder la cohérence de la politique étrangère de la République française et de garantir le respect des obligations internationales qui lui incombent, des garde-fous ont été mis en place par la loi organique du 27 février 2004. Une nouvelle fois, nous constatons que ce texte s'inspire de la loi organique du 19 mars 1999, concernant la Nouvelle-Calédonie (article 29), et de la loi organique du 12 avril 1996, relative à la Polynésie française (article 40). Il faut en vérité noter l'existence de précautions aux stades de la négociation et de l'authentification des accords internationaux. Il en est ainsi en vertu de l'article 39 du présent statut polynésien, ainsi rédigé : "Les autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère sont informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française. Elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des accords" (alinéa 2). "Les autorités compétentes de la République peuvent confier au président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de signer les accords au nom de la République" (alinéa 3). "Ces accords sont ensuite soumis à la délibération de l'assemblée de la Polynésie française puis soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution" (alinéa 4).

Il apparaît ainsi que le Pouvoir central dispose de moyens de contrôle sur les activités du président de la Polynésie française lorsque ce dernier intervient dans le champ des compétences spécifiques à cette COM. La loi du 27 février 2004 lui reconnaît un triple pouvoir d'information, de représentation et d'opposition. L'Etat dispose d'abord d'un pouvoir élémentaire d'information. Au stade de la négociation des accords internationaux, les "autorités de la République" - normalement compétentes en matière de politique extérieures - doivent toujours être tenues informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier des accords internationaux intervenant dans les domaines de compétence de la Polynésie française. L'Etat dispose ensuite d'un pouvoir complémentaire de représentation. Le présent statut polynésien précise en effet qu'à leur demande, les autorités de la République sont alors "représentées" *ipso facto* à la négociation de ces accords "au sein de la délégation de la Polynésie française". Enfin, les autorités de la République disposent en dernier ressort d'un pouvoir ultime d'opposition : elles disposent "d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des accords".

Au stade de l'authentification des accords, des garanties ont été prises par la loi du 27 février 2004. Ainsi, la signature au nom de l'Etat d'un accord relevant de la

compétence de la Polynésie française doit être autorisée par les autorités constitutionnellement compétentes de la République qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire dans la délivrance des pouvoirs formels visant à la signature d'un traité. Cette autorisation de participation à l'authentification d'un accord est donnée au président de la Polynésie française qui signe seul l'accord, sans le contreseing des ministres chargés de leur exécution, en vertu de l'article 66 du statut d'autonomie. L'entrée en vigueur de l'accord reste enfin subordonnée à la délibération de l'assemblée de la Polynésie française¹, puis au vote d'une loi autorisant leur ratification ou approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. Que dire alors en guise de réflexions finales ?

Réflexions terminales

Relative à la Polynésie française, la loi organique du 27 février 2004 est la première traduction législative de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 en ce qui concerne les "collectivités d'outre-mer" (COM), régies par le nouvel article 74 de la Constitution de la Ve République. Dans le cadre de son statut d'autonomie renforcée, la Polynésie française est dotée de compétences nouvelles importantes. Les responsables politiques polynésiens peuvent participer plus librement que par le passé à des compétences régaliennes traditionnelles que le Pouvoir central conserve : il en est ainsi dans le domaine particulièrement sensible de la politique étrangère.

Certaines de ces compétences ou capacités contractuelles avaient sans doute déjà été reconnues à la Polynésie française par la loi organique du 12 avril 1996. Elles sont aujourd'hui confirmées et complétées par la loi organique du 27 février 2004 afin de faciliter l'insertion de la Polynésie française dans son environnement régional immédiat qui est désormais composé - dans la plupart des cas - d'Etats souverains avec lesquels elle partage une histoire et une culture communes.

Il en est ainsi dans la mesure où cette COM du Pacifique a la possibilité - comme n'importe quelle collectivité territoriale française - de conclure avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères des conventions de coopération décentralisée qui sont toujours - il faut le souligner - des contrats de droit interne. À l'exclusion de toute autre collectivité territoriale française, la Polynésie française a également la possibilité de négocier et de signer des arrangements administratifs avec les administrations des Etats indépendants ancrés dans la zone du Pacifique en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de ses populations. Ces actes juridiques ne sont pas des contrats administratifs mais de véritables conventions internationales qui sont toutefois soumises à une procédure

¹ Dans son article 9, la loi organique du 27 février 2004 précise : "L'assemblée de la Polynésie française est consultée ... sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française". Voir J.O.R.F., 2 mars 2004, p. 4183.

d'élaboration particulièrement souple. À côté de ces outils qui lui permettent de consolider son émergence sur la scène internationale, la Polynésie française a encore la possibilité de s'engager avec des Etats souverains et des organisations intergouvernementales - dans certaines conditions strictes - par le biais des traditionnels traités diplomatiques.

À l'issue de cette étude, on peut partager, au moins sur un point, l'opinion du sénateur Gaston FLOSSE (UMP) qui a été très présent dans les débats au Palais du Luxembourg sur la rénovation du statut de son pays. L'ancien président autonomiste de la Polynésie française a en effet fait valoir que le nouveau statut d'autonomie renforcé accordé à son pays constitue le meilleur "antidote" aux velléités indépendantistes qui se manifestent de manière sporadique dans cette COM du Pacifique. Cependant, après la nouvelle victoire remportée le 13 février 2005 par les indépendantistes polynésiens à l'occasion d'une élection territoriale partielle dans les îles du Vent (circonscription de Tahiti-Moorea) - et la réélection de son rival - M. Oscar TEMARU - en tant que "président de la Polynésie française", le 3 mars suivant¹, l'avenir seul nous dira si cette affirmation est avérée.

Certes, l'accession à la souveraineté de la Polynésie française n'est pas à l'ordre du jour comme l'a souligné M. TEMARU, au lendemain de sa réélection. Néanmoins le nouveau gouvernement indépendantiste de Papeete a l'intention de s'ouvrir plus franchement sur le monde extérieur que le précédent gouvernement autonomiste de M. FLOSSE. Avec la loi du 27 février 2004, il dispose maintenant d'un arsenal juridique qui doit lui permettre de réussir l'intégration économique, sociale et culturelle de la Polynésie française dans son environnement géographique immédiat. Sur un plan plus panoramique, nous pensons que l'institution originale des arrangements administratifs - qui ne bénéficie actuellement qu'à la seule Polynésie française depuis 1996 - devrait être généralisée au profit de toutes les collectivités territoriales de la République, qu'elles soient métropolitaines et ultramarines. Elle devrait tout particulièrement être étendue au profit des DOM de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion afin d'affermir le principe constitutionnel de la libre administration de ces collectivités territoriales et de renforcer leurs capacités contractuelles dans un monde de plus en plus solidaire. C'est notre conclusion.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le 20 mars 2005.

¹ Voir SAUX (J.-L.), "L'indépendantiste Oscar TEMARU a été réélu à la tête de la Polynésie", *Le Monde*, 5 mars 2005, p. 9.