



L'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer

Hélène Pongérard-Payet

► To cite this version:

Hélène Pongérard-Payet. L'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2010, 10, pp.97–118. hal-01213587

HAL Id: hal-01213587

<https://univ-reunion.hal.science/hal-01213587v1>

Submitted on 29 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.

DROIT DES COLLECTIVITÉS

L'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer¹

Hélène PONGÉRARD-PAYET,

*Maître de conférences – HDR en droit public
Faculté de Droit et d'Économie de l'Université de La Réunion*

1 - Bien qu'éloignées géographiquement de l'Europe continentale, les collectivités d'outre-mer - qui dépendent d'un Etat membre de l'Union européenne – restent au centre des préoccupations et des actions communautaires, si bien qu'il est possible d'affirmer que le droit communautaire d'outre mer constitue une branche du droit² et ce, même si, en raison de leur éloignement, la plupart de ces collectivités ne font pas partie de l'espace Schengen³. Le droit communautaire reconnaît, en effet, leur situation spécifique au sein de l'UE, en leur consacrant deux statuts particuliers, taillés sur mesure et ayant vocation à appréhender les spécificités et diversités tant historique qu'économique et institutionnelle de ces territoires d'exception. L'article 299 § 2 CE traite ainsi des régions ultrapériphériques, tandis que l'article 299 § 3 CE fait référence aux pays et territoires d'outre-mer, connus sous les acronymes de RUP et de PTOM. Actuellement, au nombre de sept, les régions ultrapériphériques désignent les quatre DOM français⁴, deux régions autonomes portugaises¹ ainsi qu'une communauté autonome

¹ Cette étude est le fruit d'une conférence, qui a été prononcée le 12 juin 2009 au Tampon à la Faculté de Droit et d'Économie de l'Université de La Réunion, lors du 63^e séminaire « Jeunes » de l'IHEDN, organisée à La Réunion du 8 au 13 juin 2009. Une version écrite de la conférence sera publiée dans un numéro de la RMCUE (à paraître).

² D. Custos, «Rapport de synthèse – La révélation d'un droit communautaire d'outre-mer», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités, Actes du colloque organisé à Florence les 12 et 13 avril 2007 par l'IDOM et le Centre Robert Schuman, PUAM, 2008, p. 429.

³ Ainsi, seuls les Açores, Madère et les Canaries font actuellement partie de l'espace Schengen. En revanche, les RUP et PTOM français ainsi que les PTOM néerlandais en sont exclus en application de l'article 138 de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990 (V. D. Custos, «Champ d'application du droit communautaire et de l'Union – Départements d'outre-mer – Principes du statut communautaire», J-Cl. Europe Traité, Fasc. 471, 1^{er} décembre 2006, § 2 ; I. Omarjee, «Régions ultrapériphériques», Rép. communautaire Dalloz, janvier 2002, § 98). De même, le Groenland en est exclu, en application de l'accord d'adhésion du Danemark aux accords de Schengen signé le 19 décembre 1996 (V. J. Ziller, «Champ d'application du droit communautaire et de l'Union - Application territoriale», J-Cl. Europe Traité, Fasc. 470, 1^{er} mars 2006, § 19 et 20 ; D. Dormoy, «Les pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 139, spéc. p. 152, § 26). Les PTOM britanniques ne sont pas non plus concernés, puisque le Royaume-Uni n'est pas membre de l'espace Schengen en tant qu'il ne participe pas au principe de suppression des contrôles aux frontières intérieures (V. M. Gautier, «Accords de Schengen», J-Cl. Europe Traité, Fasc. 408, 1^{er} novembre 2006, § 30-32). Notons, toutefois, que le Premier ministre français lors d'une visite officielle à La Réunion a annoncé, le 9 juillet 2009, son intention d'entamer des démarches auprès de Bruxelles pour intégrer ce DOM à l'espace Schengen.

⁴ La Guyane (région enclavée dans la forêt amazonienne) ; La Guadeloupe et La Martinique dans les Caraïbes ; La Réunion dans l'océan Indien.

espagnole². Signé le 13 décembre 2007 et non encore entré en vigueur, le traité de Lisbonne, qui reprend sur ce point le traité établissant une Constitution pour l'Europe, intègre parmi les RUP françaises Saint-Barthélémy et Saint-Martin³. Pour leur part, les pays et territoires d'outre-mer, qui sont dispersés géographiquement dans les Caraïbes, les zones atlantique, arctique, antarctique, pacifique ou encore dans l'océan Indien, sont au nombre de vingt-et-un et dépendent de quatre Etats membres. L'annexe II du traité CE énumère ainsi douze PTOM britanniques⁴ ; six PTOM français⁵ ; deux PTOM néerlandais⁶ et, enfin, un PTOM danois⁷. En conséquence, la France est le seul État membre de l'Union qui dispose à la fois de RUP et de PTOM. Aussi est-elle particulièrement sensible à la question d'un changement de statut de RUP à PTOM et inversement⁸. Cette question est, d'ailleurs, au cœur de l'actualité avec la départementalisation de Mayotte et sa transformation éventuelle en RUP, telle qu'envisagée par une déclaration annexée au traité de Lisbonne, conforme là encore à une déclaration annexée au traité constitutionnel européen (V. *infra*, § 12). De même, une déclaration des Pays-Bas annexée à ces traités laisse la porte ouverte à une évolution du statut européen pour les Antilles néerlandaises.

2 - Si l'ensemble de ces régions, pays et territoires présentent des caractéristiques communes sur les plans géographique, économique et démographique (taux de chômage élevé, revenu moyen par habitant inférieur à la moyenne européenne, économies fragiles etc.⁹), ils ne doivent pas pour autant être confondus. Le droit communautaire qui reconnaît leur situation particulière au sein de l'UE consacre, en effet, un statut spécifique et distinct aux RUP et aux PTOM (I). En conséquence, le régime juridique auquel les RUP obéissent, en pratique, est fondamentalement différent de celui auquel le traité CE soumet les PTOM (II). Ainsi, seules les RUP sont intégrées à l'UE. Par conséquent, les droits communautaires originaire et dérivé (en l'occurrence les traités CE, Euratom, UE ainsi que les normes communautaires) leur sont pleinement applicables, sauf dérogations liées à leurs handicaps structurels¹⁰. En revanche, bien qu'ils dépendent d'un État membre de l'Union, les PTOM ne sont pas intégrés à la Communauté européenne et lui sont simplement associés. Par conséquent, le droit communautaire ne leur est pas applicable¹¹, à l'exception d'un régime spécifique d'association conçu dès l'origine par le traité de Rome de 1957 et défini dans la quatrième partie du traité.

¹ Les Açores et Madère dans l'océan Atlantique.

² Les Canaries dans l'océan Atlantique.

³ Cette intégration vise à prendre en compte l'évolution statutaire de ces territoires, qui faisaient anciennement partie de la Guadeloupe et qui sont devenus des COM (collectivités d'outre-mer), en application de la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, JORF n°45, 22 février 2007, p. 3121.

⁴ Anguilla, Îles Caïman, Géorgie du Sud et Îles Sandwich du Sud, Îles Falkland (ou Malouines), Montserrat, Pitcairn, Sainte Hélène et ses dépendances, Territoire de l'Antarctique britannique, Territoires britanniques de l'océan Indien, Îles Turks et Caïcos, Îles Vierges britanniques, Bermudes. Mais, depuis 1986, les décisions d'association déclarent ne pas s'appliquer aux Bermudes, conformément à leurs souhaits, bien qu'ils figurent sur la liste des PTOM cités à l'annexe II du traité CE.

⁵ La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les Terres australes et antarctiques françaises, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis-et-Futuna.

⁶ Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et Saint-Martin) et Aruba.

⁷ Le Groenland.

⁸ En ce sens, J. Ziller, «L'Union européenne et l'outre-mer», Pouvoirs, 2005, n°113, p. 145.

⁹ V. par exemple, pour les territoires français, D. Métayer, «Le paysage économique et social», in J.-Y. Faber (dir.), L'outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle, La Documentation française, 2004, p. 9.

¹⁰ Sur le champ d'application territorial des traités, V. A. Rigaux, «Territoire communautaire», Rép. communautaire Dalloz, octobre 2002 ; «Champ d'application territorial de la libre circulation», Etude 142, Lamy procédures communautaires, novembre 2007 ; J. Ziller, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 470, *op. cit.* V. aussi Collectivités territoriales et obligations communautaires, Collection «Les études du Conseil d'État», La Documentation française, 2004, p. 27, § 2.1.2.2..

¹¹ Les PTOM – exclus en principe du champ d'application du traité CE – sont, cependant, inclus dans le champ d'application du traité Euratom. Le traité UE est présumé s'appliquer, pour sa part, à l'ensemble du territoire des États membres, donc aux PTOM.

I.- Le statut communautaire distinct des RUP et des PTOM

3 - Dès 1957, le traité de Rome prévoit une «association des pays et territoires d’outre-mer» et ce, à l’initiative de la France, dans un souci de décolonisation, afin de promouvoir le développement socio-économique de ces territoires ainsi que l’établissement de relations économiques entre eux et la Communauté. A l’époque, les PTOM sont constitués de colonies françaises, belges, italiennes et néerlandaises. La plupart ont acquis par la suite leur indépendance et entretiennent des relations commerciales privilégiées avec la Communauté dans le cadre d’une association dite externe, basée sur des conventions d’association (Yaoundé, Lomé, Cotonou)¹. Les vingt-et-un PTOM actuels qui ne sont pas devenus indépendants bénéficient de l’association dite interne, qui ne doit pas être confondue avec l’association externe, malgré le parallélisme des réglementations applicables dans les deux cas².

4 - En outre, si le statut d’association des PTOM est clairement défini dès 1957 dans le traité de Rome, il en va différemment pour les régions ultrapériphériques, dont le concept n’a été reconnu pour la première fois que dans une déclaration annexée au traité de Maastricht de 1992, avant d’être consacré conventionnellement par le traité d’Amsterdam de 1997. En tant qu’elles sont intégrées à l’UE et se voient ainsi pleinement appliquer les traités et les normes communautaires, sauf dérogations liées à leurs handicaps structurels, les RUP bénéficient en droit communautaire d’un statut d’intégration adaptée ou différenciée (A), qui se distingue nettement du statut d’association dont bénéficient les PTOM, bien que ce dernier oscille entre l’externalité et l’intégration (B). Toutefois, il faut reconnaître que si cette distinction demeure centrale dans l’ordonnancement du droit communautaire d’outre-mer, elle renferme en fonction des situations une certaine fluidité³.

A.- Le statut d’intégration adaptée des RUP

5 - Le statut des régions ultrapériphériques, qui est actuellement défini à l’article 299 § 2 CE, repose sur deux principes cardinaux : d’une part, le principe d’intégration ou d’assimilation au droit communautaire commun qui permet l’application du traité aux RUP ; d’autre part, le principe de différenciation ou d’adaptation qui permet au Conseil d’adapter le droit communautaire à la spécificité des RUP, en prenant des mesures spécifiques, motivées par leurs particularités géographiques et économiques. Ce statut mixte est le fruit d’une longue évolution qu’il convient de retracer (1), afin de bien comprendre le concept «d’ultrapériphéricité», tel qu’il a été consacré par le traité d’Amsterdam en 1997 (2).

¹ V. J.-Y. Faberon et J. Ziller, Droit des collectivités d’outre-mer, LGDJ, coll. Manuel, 2007, p. 268 ; D. Dormoy, «Les pays et territoires d’outre-mer associés à l’Union européenne», *op. cit.*, p. 142, § 7.

² V. D. Dormoy, «Association des pays et territoires d’outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne», J-Cl. Europe Traité, Fasc. 473, 1^{er} juillet 2007, spé. § 6 ; J.-C. Gautron, «Le statut communautaire des DOM et des PTOM», RAE, 2006, n°3, p. 385.

³ En ce sens, D. Custos, «Rapport de synthèse – La révélation d’un droit communautaire d’outre-mer», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 437 et suiv.

1 – L'évolution vers un statut d'intégration adaptée

6 - Pour retracer cette évolution, trois périodes peuvent être distinguées¹. En premier lieu, les années 60-70 forment les premiers pas de la politique communautaire d'intégration des DOM. A l'époque, l'Espagne et le Portugal ne sont pas, en effet, membres de la Communauté. Seuls les départements français d'outre-mer sont alors concernés par le traité de Rome de 1957. Celui-ci dès l'origine prend en compte leur situation particulière, via l'article 227². Cette disposition vise, en quelque sorte, à traduire au niveau communautaire la situation qui est celle des DOM au plan interne dans le cadre de l'article 73 de la Constitution française. Au principe d'assimilation adaptée en droit interne doit correspondre au plan européen le principe d'intégration adaptée³. L'article 227 renvoie ainsi dans son paragraphe 1 au principe d'intégration, en déclarant le traité de Rome applicable à la République française, DOM y compris donc. Fort mal rédigé, l'article 227 § 2 constitue le fondement implicite et timide du principe d'adaptation. Il distingue deux types de dispositions. En son alinéa 1, il vise les dispositions d'application immédiate du traité aux DOM (soit dès son entrée en vigueur). Sont à ce titre concernées les matières les plus importantes du droit communautaire : la libre circulation des marchandises, l'agriculture à l'exception des organisations communes de marché, les services, la concurrence, les mesures de sauvegarde et les institutions. L'alinéa 2 concerne, pour sa part, les dispositions d'application différée ou progressive dont les conditions d'application doivent être déterminées par le Conseil dans un délai de deux ans. Enfin, l'alinéa 3 assigne à la Communauté un objectif de développement économique et social des DOM et reconnaît ainsi la situation de moindre développement des DOM par rapport au reste de la Communauté. L'article 227 § 2 soulève un certain nombre d'interrogations, notamment quant à la compétence impartie au Conseil pendant le délai de deux ans. Dispose-t-il d'une compétence d'adaptation de l'ensemble du droit communautaire ? Le délai est-il un délai de forclusion dont l'expiration empêcherait le Conseil d'intervenir ? Etc.

7 - Ces incertitudes seront assez largement levées par la CJCE dans un arrêt du 10 octobre 1978, *Hansen*⁴, rendu à titre préjudiciel, à la demande d'un tribunal allemand, à propos de l'importation de rhum guadeloupéen en Allemagne où il était surtaxé par rapport à un alcool produit en Allemagne. La Cour se prononce en faveur de l'applicabilité aux DOM de l'ancien article 95 (devenu article 90 CE) interdisant toute discrimination fiscale entre les États membres et, plus largement, en faveur de l'applicabilité du droit communautaire en général aux DOM, en tant qu'ils font partie intégrante du territoire français auquel le droit communautaire s'applique pleinement. Parallèlement au principe d'intégration ainsi consacré, la Cour érige le principe d'adaptation sur le fondement de l'article 227 § 2 du traité de Rome, en prévoyant la possibilité pour le Conseil d'adopter, au-delà de l'expiration du délai de deux ans, des mesures spécifiques afin de répondre aux besoins des DOM. En tant que tel, l'arrêt Hansen constitue le vecteur judiciaire du futur article 299 § 2 CE, tel qu'il sera issu du traité d'Amsterdam. Cette approche de l'intégration adaptée, développée initialement à propos des DOM, allait se généraliser aux

¹ Pour une approche historique de l'évolution statutaire des RUP, V. G. Ciavarini-Azzi, «L'Union européenne et ses régions ultrapériphériques», in M. Elfort, J.-Y. Faberon, V. Goesel-Le Bihan, T. Michalon et F. Reno (dir.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, 2001, p. 549.

² V. V. Coussirat-Coustère, «Article 227», in V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar et D. Simon (dir.), *Traité instituant la C.E.E. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, p. 1419 ; A. Rigaux, «Article 227», in V. Constantinesco, R. Kovar et D. Simon (dir.), *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, p. 721.

³ En ce sens, J.-C. Gautron, «Le statut communautaire des DOM et des PTOM», *op. cit.*, p. 385.

⁴ Aff. 148/77, Rec., p. 1787.

régions insulaires espagnoles et portugaises lors de la décennie 1980 avec l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

8 - En second lieu, dans les années 80, les politiques domiens vont chercher à privilégier, voire à renforcer le principe d'adaptation du droit communautaire aux spécificités domiennes par rapport au principe d'intégration des DOM au sein de la Communauté. Dans la mesure où le droit communautaire s'applique pleinement aux DOM, ils craignent les effets néfastes de l'achèvement du marché intérieur prévu pour le 1^{er} janvier 1993 par l'Acte unique européen de 1986. Ils craignent, en particulier, que l'octroi de mer nécessaire à leur développement économique et social ne soit invalidé pour des raisons d'incompatibilité avec le principe de libre circulation des marchandises. Ils souhaitent alors convaincre les institutions communautaires de la nécessité d'adapter la réglementation communautaire aux réalités et contraintes spécifiques des DOM. A cette fin, ils créent en juin 1989 l'EURODOM¹ en vue de faire du lobbying permanent à Bruxelles. En réponse à leurs revendications, la Commission européenne crée, pour sa part, le 24 septembre 1986, sur proposition de son président Jacques Delors, le groupe interservices DOM, qui deviendra le groupe interservices des RUP chargé d'examiner les questions intéressant les RUP. Parallèlement, s'ouvre une longue période de négociations entre tous les partenaires (régions, gouvernements, parlementaires², Commission), qui va déboucher le 22 décembre 1989 sur deux décisions du Conseil prenant en compte les spécificités des DOM. D'une part, la décision octroi de mer autorise son maintien jusqu'à la fin 1992 et impose une réforme de son régime pour le rendre compatible avec le droit communautaire³. D'autre part, la décision POSEIDOM (fondée sur les ex-articles 227 et 235) institue un « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM»⁴. Cette deuxième décision prise par le législateur communautaire est très importante en ce sens qu'elle confirme au plan normatif la jurisprudence *Hansen*, en reconnaissant aux DOM un statut d'intégration adaptée. Elle marque donc un tournant dans la politique régionale de la Communauté à l'égard des DOM, en ouvrant la voie à plusieurs actions communautaires plurisectorielles de rattrapage du niveau économique et social moyen communautaire en faveur des régions ultramarines. L'Espagne et le Portugal ayant adhéré aux Communautés européennes en 1985, le Conseil va également adopter le 26 juin 1991 pour leurs régions ultramarines des programmes jumeaux ou similaires au POSEIDOM. Il s'agit, d'une part, du POSEICAN pour les Canaries ; d'autre part, du POSEIMA pour les Açores et Madère⁵. L'ensemble de ces programmes préfigure l'émergence de la notion de RUP, justifiant une réglementation communautaire sur mesure pour ces régions isolées.

9 - En troisième lieu, la fin de la décennie 90 voit la «*consolidation d'un droit communautaire de l'ultrapéphérie*»⁶, amorcée avec les programmes POSEI précités. Toutefois, alors qu'une révision du traité, en l'occurrence une réécriture de l'article 227 § 2 était très attendue, le traité de Maastricht de 1992 se révèle particulièrement décevant. Il constitue un acte manqué dans la mesure où il consacre timidement la notion de «régions ultrapéphériques»

¹ V. J. Marc, «EURODOM : un lobby original des régions ultrapéphériques de la Communauté européenne», RMCUE, mai 1995, n°388, p. 326.

² V. par exemple, le Rapport G. Ligios présenté le 12 mars 1987 (PE DOC A2-250/86).

³ Décision 89/688/CEE du 22 décembre 1989 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer, JOCE, n°L 399, 30 décembre 1989, p. 46 : décision d'application de la décision POSEIDOM. V. A. de Raulin, «La réforme de l'octroi de mer : réglementation communautaire et nationale», in L. Grard et A. de Raulin (dir.), Le développement des DOM et la Communauté européenne, Les études de la Documentation française, 1998, p. 69.

⁴ Décision 89/687/CEE du 22 décembre 1989, JOCE n°L 399, 30 décembre 1989, p. 39. V. D. Custos, «La stratégie ultrapéphérique : POSEIDOM», in L. Grard et A. de Raulin (dir.), *ibid.*, p. 55.

⁵ POSEICAN, décision 91/314/CEE du 26 juin 1991, JOCE n°L 171, 29 juin 1991, p. 5 et POSEIMA, décision 91/315/CEE du 26 juin 1991, JOCE n°L 171, 29 juin 1991, p. 10.

⁶ L. Sermet, «La notion juridique de l'ultrapéphéricité communautaire», Europe juin 2002, p. 3.

dans une déclaration n°26. Annexée au traité, elle est, en effet, dépourvue de force juridique contraignante. Elle a cependant le mérite de reconnaître pour la première fois le concept de «régions ultrapériphériques», en visant expressément non seulement les DOM français, mais également les Canaries, les Açores et Madère. Tout en affirmant le principe d'intégration, la déclaration prône l'adaptation du droit communautaire à la spécificité de ces régions. Elle prévoit ainsi que «*si les dispositions du traité instituant la Communauté européenne et du droit dérivé s'appliquent de plein droit aux régions ultrapériphériques* (principe d'intégration), *il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur dans la mesure et aussi longtemps qu'existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions* (principe d'adaptation)». Dans le prolongement des réserves ayant entouré la déclaration n°26 annexée au traité de Maastricht, la CJCE va invalider l'ancien octroi de mer dans l'arrêt *Legros* du 16 juillet 1992¹, confirmé ultérieurement par l'arrêt *Lancry* du 9 août 1994². Dans ces affaires, la Cour invalide en partie la décision octroi de mer du Conseil du 22 décembre 1989 en ce sens qu'elle autorise le maintien de l'ancien octroi de mer jusqu'au 31 décembre 1992. Applicable à toute marchandise importée, cette taxe ultramarine issue alors de la loi française du 2 août 1984 est, en effet, qualifiée par la Cour de taxe d'effet équivalent à un droit de douane, contraire en conséquence au principe de libre circulation des marchandises. Dans ces arrêts, elle limite aussi considérablement le champ d'application du principe d'adaptation, en considérant que l'adaptation du droit communautaire aux spécificités ultramarines concerne non pas les dispositions d'application immédiate du traité (donc la libre circulation des marchandises), qui sont «indérogables», mais uniquement les dispositions d'application différée³.

10 - Face aux réserves du traité de Maastricht et à l'approche restrictive de la Cour de justice, l'Espagne, la France et le Portugal décident de soumettre en décembre 1996 au Conseil européen de Dublin un mémorandum conjoint, visant à introduire dans le prochain traité d'Amsterdam un article global consacré à la spécificité des RUP. Parallèlement, les exécutifs des régions concernées travaillent dans le même sens, celui d'une reconnaissance franche dans le corps même du traité du principe d'adaptation, en adoptant plusieurs déclarations, parmi lesquelles celle de Saint Denis de La Réunion du 14 avril 1997⁴. La modification tant souhaitée est enfin obtenue avec le traité d'Amsterdam de 1997 (entré en vigueur en 1999), qui réécrit l'article 227 § 2, qui devient l'article 299 § 2 CE. A la même époque, la CJCE est appelée, à se prononcer sur le nouvel octroi de mer issu de la loi française du 17 juillet 1992. Celle-ci réforme, conformément à la décision du Conseil du 22 décembre 1989, l'ancien octroi de mer afin de le rendre compatible avec le droit communautaire, en en faisant une imposition intérieure qui frappe à la fois les marchandises introduites dans les DOM et les productions locales, mais qui est assortie de multiples dérogations. Dans l'arrêt *Chevassus-Marche* rendu le 19 février 1998⁵, la Cour de justice valide le nouveau régime de l'octroi de mer, sur la base de l'ancien article 227 § 2 alinéa 3 relatif au développement économique et social des DOM⁶. La Cour reconnaît ainsi le

¹ Aff. C-163/90, Rec. I, p. 4625 ; D. Simon et J.-F. Masselot, «L'octroi de mer, côté cour, côté chambres», Europe février 1993, chron. 2.

² Aff. Jointes C-363/93 et autres, Rec. I, p. 3957 ; Europe, octobre 1994, comm. 361, obs. A. Rigaux et D. Simon, p. 10.

³ V. les points 7 et 8 pour l'arrêt *Legros* (préc.) ainsi que les points 36 à 38 pour l'arrêt *Lancry* (préc.).

⁴ V. aussi la déclaration de Funchal du 14 mars 1996 et le rapport Dury-Maij-Weggen du 13 mars 1996 (PE DOC. A-0068/96).

⁵ Aff. C-212/96, Rec. I, p. 743 ; Europe, mai 1998, comm. 142, obs. D. Simon.

⁶ La décision du Conseil du 10 février 2004 (décision n°2004/162/CE, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE, JOUE n°L 52, 21 février 2004, p. 64) a prorogé sur ce point la décision de 1989 jusqu'au 1^{er} juillet 2014. Elle est appliquée par la loi française n°2004-639 du 2 juillet 2004 (JORF n°153, 3 juillet 2004, p. 12114. V. aussi l'ouvrage Aux sources de la loi. Octroi de mer, Les éditions des journaux officiels, 2004, 324 p. ; D. Simon, «Le «nouvel octroi de mer»: serpent de mer apprivoisé ou laboratoire de l'ultrapériphéricité?», Europe juin 2004, chron. n°7, p. 6) qui assortit l'octroi de mer interne de nombreuses dérogations

le bien-fondé du recours en faveur des DOM à des mesures dérogatoires au droit communautaire commun. La boucle est bouclée, d'autant que le nouvel article 299 § 2 en consacrant expressément le concept d'ultrapéphéricité confirme avec force juridique contraignante la dialectique intégration/adaptation.

2 – Le concept d'ultrapéphéricité

11 - L'article 299 § 2 CE¹, tel qu'issu du traité d'Amsterdam, constitue le fondement juridique solide du concept d'ultrapéphéricité et, par là, de toute mesure communautaire spécifique prise en faveur des RUP. Il dispose que :

« Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

Toutefois, compte-tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra-péphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes».

12 - Cette disposition appelle cinq séries de considérations. En premier lieu, l'article 299 § 2 vise non seulement les DOM français, mais également les Açores, Madère et les îles Canaries. Il consacre ainsi les stratégies communes menées antérieurement entre 1996 et 1997 par la France, l'Espagne et le Portugal (mémorandum conjoint de décembre 1996) ainsi que par les sept régions concernées (déclaration notamment de Saint Denis d'avril 1997). Néanmoins, si les DOM français sont visés à travers leur critère statutaire interne (celui précisément de «DOM»), sans nomination géographique, les trois autres régions ultrapéphériques sont visées en tant qu'entité géographique, en étant nominalement citées. Cette différence sémantique dans la rédaction n'est pas sans incidence juridique. Ainsi, l'évolution institutionnelle interne des régions espagnole et portugaise serait *a priori* sans incidence sur leur statut communautaire de RUP, puisqu'il est figé dans le traité, d'autant que ces régions disposent déjà en droit interne

automatiques ou décidées par le Conseil régional sous contrôle de la Commission. V. aussi le décret d'application de la loi : décret n°2004-1550 du 30 décembre 2004, JORF n°1, 1^{er} janvier 2005, p. 147.

¹ A. Rigaux, «Article 299», in V. Constantinesco, Y. Gautier et D. Simon (dir), Traité d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article, Paris, Economica, 2007, p. 829 ; A. Stathopoulos, «Article 299 (ex-article 227)», in p. Léger (dir.), Commentaire article par article des traités UE et CE, Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000, p. 1885.

d'une large autonomie, qui n'est pas reconnue aux DOM. En revanche, la perte ou l'acquisition de la qualité de DOM pour les composantes françaises aurait des incidences sur leur statut communautaire. Concrètement, pour prendre en compte un cas récent, en devenant un département français¹, Mayotte (PTOM) peut-elle prétendre au statut de RUP ? La réponse à cette question doit être nuancée. Certes, Saint-Pierre-et-Miquelon, TOM au sein de la République française en 1957 et PTOM à la même époque au sein de la Communauté a perdu ce statut communautaire lorsqu'il est devenu un DOM en 1976, pour réacquérir le statut de PTOM lorsqu'il a été transformé suite à un référendum en 1985 en collectivité territoriale *sui generis* de la République et ce, sans qu'aucune procédure particulière au niveau communautaire n'ait été respectée. Néanmoins, la doctrine considère que l'exemple de Saint-Pierre-et-Miquelon ne doit plus être suivi². En effet, selon elle³, pour qu'une réforme statutaire interne d'une collectivité française se traduise par l'acquisition d'un nouveau statut communautaire, en l'occurrence celui de RUP, en lieu et place de celui de PTOM pour Mayotte, une procédure communautaire doit être respectée : soit la procédure de révision classique des traités communautaires (art. 48 TUE), conformément à ce que suggère un avis du service juridique du Conseil du 4 avril 2001⁴ ; soit un mécanisme *ad hoc* prévu par le droit communautaire, compte tenu de l'inadaptation aux mutations statutaires de la procédure prévue par l'article 48 TUE. En d'autres termes, le changement de statut interne ne saurait emporter automatiquement un changement de statut communautaire. Telle est d'ailleurs l'option retenue par le traité de Lisbonne (signé en 2007 et en attente d'entrée en vigueur)⁵, qui s'inspire largement sur ce point des dispositions du traité constitutionnel européen⁶. D'une part, il mentionne nominativement les quatre DOM français pour empêcher qu'une réforme statutaire interne ait un quelconque effet automatique au plan communautaire⁷. D'autre part, faisant l'économie de la procédure normale de révision des traités, il instaure une passerelle *ad hoc* entre le statut de RUP et celui de PTOM et inversement⁸, mais uniquement pour les territoires relevant du Danemark, de la France et des Pays-Bas ; les territoires relevant de l'Espagne et du Portugal étant exclus du mécanisme conformément à leurs souhaits. Le changement de statut est opéré à l'initiative de l'État membre concerné par le

¹ Suite au référendum local du 29 mars 2009, la population de Mayotte s'est prononcée à 95,22 % en faveur de la transformation de la collectivité en département français. V. Le monde du 31 mars 2009, pp. 2 et 11.

² En ce sens, D. Custos, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 471, *op. cit.*, § 22 et § 11 à 15. Sans doute l'acquisition du statut de PTOM en 1986 a-t-elle été rendue possible par le fait que l'archipel figurait toujours à l'époque à l'annexe IV du traité de Rome (actuelle annexe II du traité CE). V. A. Rigaux, «Champ d'application territorial de la libre circulation», *op. cit.*, § 142-85 *in fine*.

³ En ce sens, V. notamment D. Custos, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 471, *op. cit.*, § 15 et 21 ; «Rapport de synthèse – La révélation d'un droit communautaire d'outre-mer», *op. cit.*, p. 437 ; J. Ziller, «L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne», RFAP, 2002, n°101, p. 127, spéc. p. 136.

⁴ En ce sens, D. Custos, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 471, *ibid.*, § 21.

⁵ V. N. Rubio, «La consolidation du régime des régions ultrapériphériques par le Traité de Lisbonne», Gazette du Palais, 19 juin 2008, n°171, p. 65.

⁶ Sur ces dispositions, V. notamment D. Custos, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 471, *op. cit.*, § 19-22 et 31 ; J.-Y. Faber et J. Ziller, Droit des collectivités d'outre-mer, *op. cit.*, pp. 277-281 ; J. Ziller «L'avenir européen des régions ultrapériphériques face à la crise des ratifications de la Constitution européenne», in J.-Y. Faber (dir.), *Les collectivités françaises d'Amérique au carrefour des institutions*, La Documentation française, 2006, p. 275 ; «Article IV-440 - Champ d'application territoriale», in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod. (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV : Architecture constitutionnelle. Commentaire article par article*, Tome 1, Bruylant, 2007, p. 771.

⁷ Art. 349 TFUE (ex-art. 299, § 2, 2^e, 3^e et 4^e alinéas CE), tel qu'il sera issu du traité de Lisbonne, reprenant largement l'art. III-424 du traité constitutionnel européen (V. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE n°C 115, 9 mai 2008, p. 1, spéc. p. 195). Notons que cet art. mentionne aussi expressément parmi les RUP Saint-Barthélémy et Saint-Martin (V. *supra*, § 1).

⁸ Aux termes de l'art. 355 § 6 TFUE (tel qu'il sera issu du traité de Lisbonne (art. 311 bis), reprenant l'art. IV-440 § 7 du traité constitutionnel européen. V. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, préc., p. 198), «Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision européenne 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».

Conseil européen statuant à l'unanimité après consultation de la Commission. La décision du Conseil européen ne nécessite aucune ratification des États membres. En outre, une déclaration annexée au traité de Lisbonne règle le cas de Mayotte en prévoyant l'acquisition du statut de RUP après notification par l'État français au Conseil européen et à la Commission de l'évolution statutaire de Mayotte¹.

13 - En second lieu, l'article 299 § 2 fixe avec précision les contours de la dialectique intégration/adaptation. En son alinéa 1^{er}, en déclarant l'ensemble du traité applicable aux RUP, il affirme le principe d'intégration, qui est désormais consacré conventionnellement. En son alinéa 2, il consacre parallèlement le principe d'adaptation, en permettant au Conseil de prendre des «mesures spécifiques», sans aucune limitation temporelle. La compétence d'adaptation du Conseil est désormais permanente. De même, toujours afin de corriger les imperfections de l'ancien article 227 § 2 alinéa 2, il supprime la distinction entre dispositions d'application immédiate et dispositions d'application différée. En conséquence, le champ de l'adaptation du droit communautaire à la spécificité des RUP devient illimité. Cette précision désavoue politiquement et juridiquement l'approche restrictive retenue dans les jurisprudences *Legros* et *Lancry* (V. *supra*, § 9). L'alinéa 3 de l'article 299 § 2 confirme l'étendue illimitée du champ d'application des mesures d'adaptation, en faisant référence à une longue liste énumérative et purement indicative des domaines possibles de l'adaptation qui correspondent en réalité à des secteurs sensibles pour les régions ultrapériphériques, telles les politiques douanières, commerciales, fiscales, agricoles et régionales (via les fonds structurels).

14 - En troisième lieu, ce champ d'application illimité est longuement justifié par le traité lui-même. Ainsi, tout en reprenant sur ce point la déclaration n°26 annexée au traité de Maastricht ainsi que les dispositions de la décision POSEIDOM (V. *supra*, § 8), l'article 299 § 2 fait référence en son alinéa 2 aux critères de l'ultrapériphérité, qui correspondent aux handicaps structurels auxquels les RUP sont confrontées : l'éloignement, l'isolement ou l'insularité, une faible superficie, un relief et un climat difficiles (cyclones, tremblements de terre, éruptions volcaniques...), une dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits (banane, canne à sucre, tourisme), bref autant de facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement au développement des RUP. D'ailleurs, pour bénéficier du statut communautaire de RUP, la combinaison de ces divers éléments ainsi que leur caractère permanent sont déterminants, si bien qu'ils constituent un frein à l'octroi de ce statut aux régions défavorisées des PECO entrés en 2004 et en 2007 dans l'Union.

15 - En quatrième lieu, sur le plan institutionnel, il résulte du nouvel article 299 § 2, alinéa 2, que la mise en œuvre du principe d'adaptation incombe au Conseil, qui statue désormais, non plus à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du PE.

¹ Aux termes de la déclaration n°43 «ad article 355 § 6 TFUE», «Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le Conseil européen, en application de l'article 355, paragraphe 6, prendra une décision aboutissant à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultrapériphérique au sens de l'article 355, paragraphe 1, et de l'article 349, lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet» (Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, préc., p. 351). Cette déclaration est conforme à la déclaration n°28 ad article IV-440, § 7, annexée au traité constitutionnel européen. V. J. Ziller, «Déclaration ad article IV-440, paragraphe 7», in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod. (dir.), *op. cit.*, p. 998. Notons que les Pays-Bas ont aussi émis le souhait de transformer les Antilles néerlandaises en RUP : V. la déclaration n°60 «du Royaume des Pays-Bas ad article 355 TFUE» (Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, préc., p. 358), qui reprend la déclaration n°43 du Royaume des Pays-Bas ad article IV-440, annexée au traité constitutionnel européen. V. J. Ziller, «Déclaration du Royaume des Pays-Bas ad article IV-440», in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod. (dir.), *op. cit.*, p. 1032.

16 - En cinquième et dernier lieu, afin d'équilibrer les principes d'intégration et d'adaptation sans faire triompher le second (ou la logique du «tout dérogatoire»), l'article 299 § 2 pose, en son dernier alinéa, deux limites à l'adaptation, qui renvoient pour l'une au critère de nécessité, pour l'autre au critère de proportionnalité¹. D'une part, les mesures spécifiques doivent être justifiées par la nécessité de prendre en considération le particularisme structurel des RUP. D'autre part, elles ne doivent pas «nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes». «Est ainsi esquissé le cadre d'un contrôle juridictionnel potentiel de la Cour, soit sur le terrain de l'interprétation, soit sur celui de la contestation de la légalité, ou à titre incident de la validité, des différentes mesures que le Conseil pourrait être amené à prendre au titre des compétences qui lui sont conférées par l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 299 CE»². En définitive, si le statut communautaire d'intégration différenciée des RUP, inscrit juridiquement depuis le traité d'Amsterdam de 1997 à l'article 299 § 2 CE, est le fruit d'une longue évolution politique, jurisprudentielle et normative, il en va différemment du statut d'association des PTOM, dans la mesure où il a été inscrit dès 1957 dans le traité de Rome.

B.- Le statut d'association des PTOM

17 - Composés d'une vingtaine de territoires placés sous la souveraineté de quatre États membres de l'UE (la France, le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas : V. *supra*, § 1), les PTOM constituent une catégorie juridique du droit communautaire qui est loin d'être homogène³. Ils sont, en effet, caractérisés par la diversité de leur statut institutionnel et juridique en droit interne. Par exemple, parmi les PTOM français, certains comme Saint-Pierre-et-Miquelon ou la Polynésie française ont le statut de COM (collectivité d'outre-mer)⁴. D'autres, en revanche, telle la Nouvelle Calédonie, constituent une collectivité *sui generis* ou à statut particulier. En outre, à l'intérieur de ces catégories, seules certaines, en l'occurrence la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie, jouissent d'une autonomie très large, en détenant des compétences en matière législative⁵.

18 - Néanmoins, malgré cette grande diversité, le traité CE prévoit un régime général d'association unique pour l'ensemble des PTOM, qui ne bénéficient pas, à l'inverse des RUP, d'un statut d'intégration. Le droit communautaire, originaire et dérivé, ne s'applique pas, en effet, aux PTOM, qui bien que dépendant d'un État membre de l'Union ne font pas partie de la Communauté (V. *supra*, § 2). Pour caractériser leur situation paradoxale par rapport à l'UE, l'on pourrait donc affirmer – à l'instar du Professeur Jacques Ziller – qu'«ils ont un pied dedans et un pied dehors»⁶. Selon la CJCE, «les dispositions générales du traité ne sont pas applicables aux

¹ Sur les limites assignées aux mesures spécifiques, V. N. Rubio, «Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 121, spéci. p. 134 et suiv.

² A. Rigaux, «Champ d'application territorial de la libre circulation», *op. cit.*, § 142-75.

³ Sur la diversité des PTOM, V. D. Dormoy, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 473, *op. cit.*, § 8 et suiv. ; L. Tesoka, «Les statuts nationaux des outre-mers : les pays et territoires d'outre-mer britanniques, danois, français et néerlandais», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 165.

⁴ Sur la diversité statutaire des COM, V. notamment J.-Y. Faber, «L'évolution statutaire», in J.-Y. Faber (dir), *op. cit.*, p. 17, spéci. p. 23. Sur l'ensemble des PTOM français, V. L. Tesoka, *op. cit.*, p. 170 et suiv.

⁵ V. notamment Collectivités territoriales et obligations communautaires, *op. cit.*, pp. 29-31 ; L. Tesoka, *op. cit.*, p. 170 sur la compétence matériellement législative de la Polynésie française et p. 174 sur la compétence formellement législative de la Nouvelle-Calédonie.

⁶ J. Ziller, «L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne», *op. cit.*, p. 128 ; «L'Union européenne et l'outre-mer», *op. cit.*, p. 148.

PTOM sans référence expresse». C'est ce qu'elle affirme dans l'arrêt *Leplat c/ Territoire de la Polynésie française* du 12 février 1992¹. Mais, bien que la législation européenne ne s'applique pas en principe aux PTOM, leurs ressortissants, qui ont la nationalité d'un État membre et, en conséquence, la citoyenneté européenne bénéficient des droits attachés à cette citoyenneté². Ils participent, donc, à l'élection des parlementaires européens³. De même, en tant qu'elles constituent des juridictions d'un État membre, les juridictions des PTOM (considérés comme partie intégrante d'un État membre), peuvent saisir la CJCE à titre préjudiciel⁴. En définitive, il faut être conscient que le régime d'association des PTOM à la Communauté, qui est fondé sur l'article 299 § 3 CE et la partie IV du traité CE, oscille entre l'intégration et l'externalité⁵. En d'autres termes, le statut spécifique des PTOM – qui est régi par les articles 182 à 188 CE (anciens art. 131 à 136 bis)⁶, de la quatrième partie du traité, complétés par différentes décisions d'association successives du Conseil, dont la dernière date du 27 novembre 2001 (V. *infra*, § 32) – reposera, pour reprendre les termes mêmes du Professeur Daniel Dormoy⁷, sur deux principes : d'une part, le principe de l'*«assimilation partielle évolutive des PTOM à des pays tiers»*, ainsi que l'atteste l'évolution qui caractérise le concept d'association (2) ; d'autre part, le principe d'*«intégration partielle évolutive de ces territoires à la Communauté»*, ainsi que l'attestent les objectifs de l'association qui visent notamment à resserrer les liens entre les PTOM et la Communauté dans le cadre du marché intérieur (1).

1 – Les objectifs de l'association

19 - Les finalités de l'association ont été définies initialement dans le traité de Rome, puis précisées et complétées par les textes d'application successifs ainsi que par la CJCE. Voyons, en premier lieu, le traité lui-même. Aux termes de l'article 3 § 1, c), CE, *«l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social»*. Les deux objectifs majeurs de l'association sont, ensuite, précisés à l'article 182 CE (ex-art. 131). L'alinéa 2 de

¹ Aff. C-260/90, Rec. I, p. 643, spéc. point 10. V. cependant, en faveur de l'application de dispositions du traité pertinentes pour le régime d'association, les arrêts suivants de la CJCE : *Antillean Rice Mills* (11 février 1999, aff. C-390/95 P, Rec. I, p. 769) et *Emesa Sugar* (8 février 2000, aff. C-17/98, Rec. I, p. 675 ; Europe, avril 2000, comm. 91, obs. D. Simon, p. 10), si bien que le champ d'application territorial du traité CE dans les PTOM n'apparaît pas clairement tranché : en ce sens, D. Dormoy, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 473, *op. cit.*, § 23. V. aussi J.-Y. Faber et J. Ziller, Droit des collectivités d'outre-mer, *op. cit.*, p. 257 et suiv. ; L. Dubouis, «Les outre-mers dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 185, spéc. p. 193 sur l'application des principes fondamentaux du droit communautaire aux PTOM.

² Sur ce point, V. R. Mehdi, «La citoyenneté européenne», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 35 ; I. Omarjee, «Les statuts constitutionnels des ressortissants des outre-mers», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 49. V. aussi *infra*, § 33.

³ Ainsi, à l'issue des élections européennes du 7 juin 2009, parmi les trois élus outre-mer figure un Néo-calédonien, M. Maurice Ponga. La CJCE a, d'ailleurs, condamné les Pays-Bas pour n'avoir pas accordé le droit de vote aux élections européennes aux habitants d'Aruba, qui ont la nationalité néerlandaise (CJCE, 12 septembre 2006, aff. C-300/04, *Eman et Sevinger*, Rec. I, p. 8055 ; Europe, novembre 2006, comm. 300, obs. F. Kauff-Gazin, p. 8).

⁴ V. CJCE 12 décembre 1990, *Kaefer et Procacci*, aff. Jointes C-100/89 et C-101/89, Rec. I, p. 4647, points 6 à 10. V. aussi L. Dubouis, *op. cit.*, p. 190.

⁵ En ce sens, J.-C. Gautron, «Le statut communautaire des DOM et des PTOM», *op. cit.*, p. 390.

⁶ V. J.-C. Gautron, «commentaire des articles 131 à 136», in V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar et D. Simon (dir.), Traité instituant la C.E.E. Commentaire article par article, *op. cit.*, p. 781 ; A. Rigaux, «commentaire des articles 182 à 188», in V. Constantinesco, Y. Gautier et D. Simon (dir), Traité d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article, *op. cit.*, p. 623 ; A. Stathopoulos, «commentaire des articles 182 à 188», in p. Léger (dir.), Commentaire article par article des traités UE et CE, *op. cit.*, p. 1885.

⁷ «Les pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne», *op. cit.*, p. 142, § 8.

cette disposition dispose ainsi que «*le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble*». Ces dispositions sont, en réalité, le produit d'un compromis entre les États disposant de colonies en outre-mer avec lesquelles ils entretenaient des relations commerciales étroites (environ 30 % des exportations de la France en 1957) et ceux marquant leur réserves à la création d'une relation communautaire avec des territoires coloniaux. Les termes du compromis étaient les suivants : l'ancien État colonial perdait sa position de monopole dans les échanges commerciaux avec les PTOM au profit de l'ensemble des États membres de la Communauté, et, en contrepartie, les charges de développement des pays et territoires concernés étaient imputables à tous les États de la Communauté.

20 - En outre, sur un plan plus politique qu'économique, l'article 182 CE renvoie en son alinéa 3 au préambule du traité lequel renvoie, à son tour, aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, visant à promouvoir une assistance de la part des pays riches de l'hémisphère Nord en faveur des pays pauvres de l'hémisphère Sud. Cet alinéa 3 dispose ainsi que «*conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent*». En d'autres termes, sur le plan politique, l'association était perçue comme un moyen permettant à la Communauté non seulement de renforcer sa présence dans le monde, mais aussi de contribuer à répondre aux revendications des pays pauvres, d'autant que les PTOM à l'origine étaient censés acquérir leur indépendance. Ce fut d'ailleurs le cas de la plupart d'entre eux. En accédant à l'indépendance, ils ont d'ailleurs bénéficié de l'association, non plus interne, mais externe à la Communauté dans le cadre de conventions internationales d'association, lesquelles ont par la suite influé sur le régime de l'association interne afin de ne pas défavoriser les territoires continuant à dépendre d'un État membre. C'est sans doute la raison pour laquelle, la CJCE a déclaré dans un avis du 4 octobre 1979 que les PTOM, «*du fait qu'ils restent en dehors du domaine d'application du traité CEE, se trouvent à l'égard de la Communauté dans la même situation que les pays tiers*»¹.

21 - En second lieu, conformément à la lettre du traité, les décisions d'association prises en application des dispositions du traité pour mettre en œuvre le régime de l'association poursuivent des objectifs similaires. Par exemple, la décision d'association du 25 juillet 1991² précise, dans son préambule, qu'elle se situe «*dans le cadre des efforts réalisés par la CEE pour contribuer à la coopération internationale et à la solution des problèmes internationaux d'ordre économique, social et culturel, conformément aux aspirations de la Communauté internationale à un nouvel ordre économique international plus juste et plus équilibré*». Parallèlement à cet objectif politique, elle affirme en son article 1, qu'elle «*a pour objet de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social et le renforcement des structures économiques des PTOM*». De même, la déclaration n°36 «relative aux pays et territoires d'outre-mer», annexée au traité d'Amsterdam de 1997, rappelle solennellement les buts de l'association. En outre, elle invite le Conseil à réexaminer le régime de l'association, en estimant que le régime initial conçu en 1957 ne peut plus répondre efficacement aux défis que pose le développement des PTOM. En réponse, le Conseil a révisé ledit régime en adoptant le 27 novembre 2001 la décision relative à l'association des PTOM à la Communauté européenne (préc.). Depuis, en application de l'article 1 § 1 de ladite décision, l'association entre les PTOM et l'UE se fonde sur trois objectifs prioritaires : en premier lieu, la réduction, la prévention et, à

¹ Avis 1/78, Rec., p. 2871, point 62.

² Décision du Conseil n°91/482/CEE relative à l'association des PTOM à la Communauté économique européenne, JOCE n°L 263, 19 septembre 1991, p. 1.

terme, l'éradication de la pauvreté ; en second lieu, le développement durable et, en troisième et dernier lieu, l'intégration progressive des PTOM dans l'économie régionale et mondiale. En outre, toujours, selon la décision de 2001 (art. 2 § 1), l'association s'appuie sur les principes communs aux États membres et aux PTOM qui s'y rattachent, à savoir les principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit.

2 – Le concept d'association

22 - De prime abord, le concept d'association¹ applicable aux PTOM ne cadre pas avec la notion d'association connue du droit international où elle n'a d'ailleurs pas de signification particulière. On en trouve, par exemple, une trace dans le droit des organisations internationales, à propos du statut de membre associé, qui sert à désigner celui qui n'est pas membre à part entière de l'organisation. En outre, l'association des PTOM, dite interne, se distingue de l'association concernant les pays tiers, dite externe et établie sur la base d'un régime conventionnel, dans le cadre de l'article 310 CE (conventions de Yaoundé, de Lomé, de Cotonou). Finalement, nous dirons que, même si l'article 182 CE ne définit pas formellement la notion d'association relative aux PTOM, il en ressort implicitement qu'il s'agit d'une association «octroyée» et «*sui generis*». En effet, l'article en question instaure un régime unilatéral d'association, à mettre en œuvre dans le cadre de décisions du Conseil, sans qu'il soit nécessaire que l'association soit librement consentie par les PTOM. L'association n'est qu'un instrument visant à promouvoir leur développement. En revanche, les États qui ont quitté l'association octroyée et interne en devenant indépendants sont liés à la Communauté par des régimes conventionnels d'association auxquels ils sont partie.

23 - Néanmoins, cette assertion mérite d'être nuancée. Dans la pratique, l'association «octroyée» s'est, en effet, orientée vers une association «négociée», basée sur le dialogue et le partenariat. Ainsi, la mise en œuvre de l'association se réalise depuis la décision d'association du 25 juillet 1991 (préc.) dans le cadre d'un partenariat trilatéral entre la Commission européenne, le PTOM et l'État dont il relève. Ce partenariat favorise une démocratisation des rapports entre tous les partenaires. Par exemple, symboliquement les programmes du FED ont été signés en 1992 dans chaque territoire par les élus territoriaux, le représentant de l'État concerné et de la Commission. De même, les acteurs locaux sont fortement impliqués dans l'élaboration des décisions d'association. Le caractère octroyé de l'association est ainsi fortement atténué². Selon l'article 7 de la décision d'association de 2001, deux institutions sont chargées d'assurer ce partenariat : d'une part, le forum annuel de dialogue PTOM-CE faisant le point sur l'exécution de la décision d'association ; d'autre part, le partenariat individualisé pour chaque PTOM consistant à créer des groupes de travail consultatifs composés de représentants des trois partenaires, qui visent à formuler des avis à l'intention de la Commission. En définitive, le statut initial d'association «octroyée» des PTOM s'est transformé en un statut d'association «partenariat». De même, le régime d'association des PTOM, qui se distingue du régime communautaire applicable aux RUP, a évolué, en se détachant du régime d'association externe des pays ACP.

¹ Pour plus de précisions, V. D. Dormoy, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 473, *op. cit.*, § 24 et suiv.

² En ce sens, D. Dormoy, «Les pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne», *op. cit.*, p. 144, § 12.

II.– Le régime communautaire des RUP et des PTOM

24 – Il importe de mettre exergue, en premier lieu, les actions qui sont menées par l’Union européenne à l’égard des RUP (A), afin de déterminer comment concrètement le droit et la pratique communautaires prennent en compte au quotidien les réalités et les contraintes permanentes de ces régions. Après cet examen propre aux régions ultrapériphériques, il conviendra de s’intéresser, en second lieu, au régime spécifique d’association des PTOM à l’UE (B), sans vouloir entrer dans une comparaison délicate, superficielle et sujette à contestations entre ces deux catégories fondamentalement distinctes que constituent les RUP et les PTOM ; d’autant que le droit communautaire d’outre-mer tend vers un certain rapprochement des deux catégories en matière d’aide au développement.

A.– Les actions communautaires à l’égard des RUP

25 – Il est possible d’affirmer que la politique de l’Union à l’égard des RUP se développe selon deux types d’actions : d’une part, les actions, dites classiques, qui correspondent à la fois aux soutiens financiers européens et à l’adaptation normative des politiques communautaires (1) ; d’autre part, les actions liées à la stratégie européenne développée à l’égard des RUP par la Commission depuis 2004, qui tout en étant plus récentes sont liées aux précédentes (2).

1 – Les actions classiques d’ordre financier et normatif

26 - Concernant, en premier lieu, les instruments financiers européens¹, il faut bien avouer que l’un des avantages non négligeables pour une région de se voir conférer la qualité de RUP consiste à bénéficier de subventions dans le cadre des fonds structurels. C’est sans doute la raison pour laquelle l’État français entend faire obtenir à Mayotte le statut envié de RUP. Historiquement et bizarrement, en 1958 les DOM français étaient assimilés aux PTOM, en ne bénéficiant comme eux que du Fonds européen de développement (FED). Ils n’ont commencé à bénéficier des fonds structurels qu’à compter du début des années 70². Les DOM n’étaient pas non plus éligibles au Fonds de cohésion et ne le sont toujours pas, en raison du critère d’éligibilité retenu, à savoir l’appartenance à un État membre dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. Le Fonds de cohésion a été créé par le traité de Maastricht de 1992 afin de financer les réseaux d’infrastructure et les projets environnementaux des régions les moins avancées (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande). Ainsi, une différence de traitement était opérée en faveur des RUP portugaises et espagnoles et ce, jusqu’en 2006 : suite au développement de ces régions, seule l’Espagne est éligible à titre transitoire au Fond de cohésion pour la période 2007-2013³. Pour en revenir aux fonds structurels et sans remonter aux années 70, rappelons que pour la période 2000-2006, un montant de 7,7 milliards d’euros a été accordé aux régions ultrapériphériques, dans le cadre de la politique communautaire régionale, dite de

¹ V. J. Jorda, «Les fonds et subventions», in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 325.

² Pour une analyse approfondie de l’intervention des fonds structurels au bénéfice des DOM, V. D. Custos, «Champ d’application territorial du droit communautaire et de l’Union – Départements d’outre-mer (DOM) – Réalité de l’intégration», J-CI. Europe Traité, Fasc. 472, 1^{er} janvier 2008, § 13 et suiv.

³ V. l’art. 2 et l’annexe II de la décision n°2006/596/CE de la Commission du 4 août 2006 établissant la liste des régions éligibles à un financement par le Fonds de cohésion pour la période de 2007 à 2013, JOUE n°L 243, 6 septembre 2006, p. 47.

cohésion économique et sociale¹. Les RUP ont, à ce titre, bénéficié de l'aide du FEDER, du FSE, du FEOGA (pour l'agriculture et le développement durable) et de l'IFOP², car elles étaient toutes éligibles à l'un des trois objectifs poursuivis par la politique de cohésion, à savoir l'objectif 1, en tant que régions en retard de développement. Il faut souligner que les DOM ont été les uniques bénéficiaires français de cet objectif.

27 - Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion n'est plus financée pour les régions que par deux fonds structurels (FSE et FEDER). Sont alloués aux régions ultrapériphériques plus de 5,8 milliards d'euros, dont 4,5 milliards au titre du FEDER et 1,3 milliards au titre du FSE³. Il faut, en outre, y ajouter l'allocation spécifique de 979 millions d'euros⁴, qui est réservée aux RUP afin de compenser les surcoûts imputables aux handicaps permanents auxquels elles sont confrontées. Les Açores et les DOM français sont éligibles à l'un des trois nouveaux objectifs poursuivis par la politique de cohésion, à savoir l'objectif de convergence, qui remplace l'objectif 1 de la période précédente⁵. Les DOM sont les seuls en France à bénéficier de cet objectif, qui vise à accélérer le rapprochement des Etats membres et des régions les moins développées et absorbe 81,54 % des moyens financiers (283 milliards d'euros dont 3,191 milliards pour les DOM français)⁶. Les financements sont accordés par le FEDER et le FSE aux régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Les Canaries et Madère sont, pour leur part, éligibles à l'objectif 2 dit de compétitivité⁷. Ce dernier vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions autres que celles les moins favorisées, couvertes par l'objectif 1. Il absorbe 15,95 % des moyens financiers (54,96 milliards d'euros), sous forme de financements accordés par le FEDER et le FSE. Enfin, toutes les régions d'Europe sont éligibles au troisième volet "coopération interrégionale" (445 millions d'euros) de l'objectif de coopération territoriale européenne, financé par le FEDER. Cet objectif, qui vise à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, absorbe 2,52 % des moyens financiers (8,72 milliards d'euros). Les DOM français sont aussi éligibles au premier volet "coopération transfrontalière" (6,44 milliards d'euros) de cet objectif et les RUP espagnoles et portugaises ainsi que La Réunion le sont au deuxième "volet coopération transnationale" (1,83 milliard d'euros)⁸. En définitive, malgré l'élargissement de l'Union aux PEKO en 2004 et en

¹ En ce sens, le communiqué de presse de la Commission du 12 septembre 2007, "La Commission adopte une nouvelle communication consacrée aux régions ultrapériphériques (RUP)", IP/07/1305.

² Le Fonds social européen (FSE), créé par le traité de Rome de 1957, finance les actions en faveur de la formation professionnelle et de l'emploi. Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), prévu par le traité de Rome, mais créé en 1962, gère les dépenses de la PAC. La section "Orientation" finance l'amélioration des structures agricoles et la modernisation des exploitations. Le FEOGA « section orientation » est devenu en 2007 le FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), chargé du financement des programmes de développement rural (V. G. Druesne, Droit de l'Union européenne et politiques communautaires, PUF, 8^e éd., 2006, spéc. § 308 et 311 bis). Le Fonds européen de développement régional (FEDER), créé en 1975, est le principal instrument de la politique régionale. Il finance les actions visant à réduire les écarts de développement entre les régions européennes. Enfin, l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP), créé en 1993, accompagne la restructuration dans le secteur de la pêche. Il est devenu le Fonds européen pour la pêche (FEP) le 1^{er} janvier 2007 (V. G. Druesne, *ibid.*, § 320).

³ Selon les chiffres du site de la Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/outermost/index_fr.htm).

⁴ En ce sens, le communiqué de presse de la Commission du 12 septembre 2007, préc.

⁵ V. l'art. 1 et l'annexe I de la décision n°2006/595/CE de la Commission du 4 août 2006 établissant la liste des régions éligibles à un financement par les Fonds structurels au titre de l'objectif convergence pour la période de 2007 à 2013, JOUE n°L 243, 6 septembre 2006, p. 44.

⁶ Sur la répartition des montants financiers par objectif, V. la rubrique «Montants disponibles» sur le site de la Commission relativement à la politique régionale (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_fr.htm) ainsi que la rubrique «Objectifs clés» à l'adresse web suivante : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_fr.htm.

⁷ V. l'art. 1 et l'annexe de la décision n°2006/597/CE de la Commission du 4 août 2006 établissant la liste des régions éligibles à un financement par les Fonds structurels sur une base transitoire et spécifique au titre de l'objectif compétitivité régionale et emploi pour la période de 2007 à 2013, JOUE n°L 243, 6 septembre 2006, p. 49.

⁸ V. les art. 1 et 2 ainsi que les annexes I et II de la décision n°2006/769/CE de la Commission du 31 octobre 2006 établissant la liste des régions et des zones éligibles à un financement du Fonds européen de développement régional au titre des volets

2007, la situation des RUP, en particulier des DOM, a été préservée. En effet, selon une communication de la Commission du 12 septembre 2007, intitulée «Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives», si «les RUP n'appartiennent plus au groupe des régions les plus pauvres de l'UE élargie, néanmoins la permanence et le cumul des facteurs nuisant à leur potentiel de développement subsistent. C'est pourquoi – insiste-t-elle – il conviendra de poursuivre l'effort d'adaptation des politiques communautaires et de soutien spécifiques chaque fois que nécessaire»¹. Par conséquent, une communication de la Commission du 17 octobre 2008, intitulée «les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe», propose d'accorder à ces régions spécifiques un montant total de «7,8 milliards d'euros d'investissement communautaire pour la période 2007-2013 (FSE, FEDER, FEADER, FEP et POSEI)»².

28 - L'intervention de la Banque européenne d'investissement (BEI) constitue un autre aspect du volet financier. L'aide de la banque se concrétise en un prêt de longue durée à faible intérêt. Selon un rapport de la Commission du 14 mars 2000 «sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2»³, la banque est, en pratique, peu sollicitée par les RUP, qui lui préfèrent les financements non remboursables des fonds structurels, permettant de financer les mêmes infrastructures. Lorsque les demandes sont effectivement adressées à la banque, elles concernent le financement d'infrastructures, telle la construction ou l'amélioration des routes et des aéroports. Par exemple, la construction de la route des Tamarins, qui a été ouverte en juin 2009 à La Réunion et qui constitue le plus grand projet cofinancé par la politique régionale européenne en France et l'un des plus grands chantiers soutenu au niveau européen par les fonds structurels⁴, a bénéficié d'un prêt de la BEI d'un montant de 275 millions d'euros, obtenu en 2004⁵, ainsi que d'un financement du FEDER de près de 190 millions d'euros.

29 - Concernant, en second lieu, le volet de l'adaptation normative, il s'agit ici, non pas d'énumérer la pléthore de textes ou de mesures spécifiques arrêtés par les institutions communautaires, mais d'en présenter l'esprit. Dans son rapport de 2000 «sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2», la Commission recense «plus de 700 actes» communautaires concernés par l'adaptation normative⁶. Initialement, ces mesures se rattachent aux POSEI (Programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité), institués par les décisions POSEIDOM, POSEICAN et POSEIMA de 1989 et 1991 (V. *supra*, § 8). Ces programmes – au champ d'action large (agriculture, pêche, fiscalité, aides d'État, transports etc.)⁷ - ont constitué le fil conducteur de la politique communautaire de soutien des régions ultrapériphériques. Ils ont permis sur le terrain d'améliorer les infrastructures, de promouvoir des secteurs productifs générateurs d'emplois et de développer les ressources humaines⁸. Depuis

transfrontaliers et transnationaux de l'objectif Coopération territoriale européenne pour la période 2007-2013, JOUE n°L 312, 11 novembre 2006, p. 47.

¹ Communication de la Commission au PE, au Conseil, au CESE et au CdR, COM(2007), 507 final, p. 10, § 4.

² COM(2008) 642 final, p. 10, § 5.1.

³ COM (2000), 147 final, pp. 11-12.

⁴ En ce sens, V. le site de la Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/20090709_tamarins_press_fr.pdf), sur la politique régionale européenne.

⁵ V. l'annexe à la communication de la Commission du 12 septembre 2007, Évolution et bilan de la stratégie pour les régions ultrapériphériques, SEC(2007) 1112, p. 70.

⁶ Préc., p. 13.

⁷ V. le rapport de la Commission du 14 mars 2000 «sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2», préc., p. 13 et suiv. V. aussi le rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE n°3034 : C. Darsières, Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers une nouvelle approche globale plus cohérente, 3 mai 2001, p. 28 et suiv.

⁸ Sur ces trois objectifs prioritaires, V. le rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE n°3034 : *ibid.*, pp. 25-26. Sur le bilan des POSEI, V. p. 38 et suiv. du rapport.

l'adoption de l'article 299 CE par le traité d'Amsterdam, cette action communautaire plurisectorielle en faveur des RUP se poursuit dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 299, qui permet l'adaptation normative du droit communautaire à la spécificité de ces régions. L'annexe à la communication de la Commission du 12 septembre 2007¹ comporte ainsi un panel, assorti d'un résumé, des mesures spécifiques actuellement en vigueur et applicables aux RUP dans quatorze domaines différents (agriculture, pêche, commerce, recherche et développement technologique, aides d'État, transport, énergie, environnement, fiscalité et douanes, etc.). Par exemple, dans le domaine de l'agriculture, depuis 2006, de nouveaux programmes POSEI, visant toujours à adapter la PAC aux RUP, mais désormais communs aux sept RUP, sont actuellement en vigueur, sur la base d'un règlement du Conseil et de plusieurs règlements d'application de la Commission². Ils prévoient des financements pour chacun des trois États membres (France, Espagne et Portugal), afin de soutenir la production agricole locale et de faciliter l'approvisionnement en produits agricoles. L'action communautaire à l'égard des RUP est donc en perpétuel renouvellement. L'atteste la stratégie européenne développée à l'égard des RUP par la Commission depuis 2004 afin d'approfondir la mise en œuvre de l'article 299 § 2 CE.

2 – La nouvelle stratégie européenne pour les RUP

30 – Dès l'Agenda 2000, la question s'est posée du maintien du bénéfice des fonds structurels pour les RUP, compte tenu des effets de relativisation statistique de l'élargissement à venir aux PECS³. Aussi, a-t-il fallu repenser la stratégie européenne de développement à l'égard des RUP dans le but d'assurer la pérennité du concept d'ultrapérimétrie. En conséquence, afin de donner suite à la demande du Conseil européen de Séville de juin 2002 et au mémorandum conjoint du 2 juin 2003 des trois Etats concernés, assorti de la contribution de la conférence des présidents des sept RUP, la Commission a présenté une stratégie communautaire pour les RUP dans une communication du 26 mai 2004, intitulée «un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques»⁴. La nouvelle stratégie, qui s'inscrit dans le contexte de la réforme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 et qui a été approuvée par le PE, le CESE et le Comité des régions⁵, s'articule autour de trois axes prioritaires : la réduction du déficit d'accessibilité (en termes de transport, de technologies de l'information et de la communication) ; le renforcement de la compétitivité des économies des RUP et leur insertion régionale via des liens renforcés avec les pays tiers voisins⁶. C'est, d'ailleurs, dans ce cadre que, conformément à une demande du Conseil européen de décembre 2005, la Commission a proposé en faveur des RUP l'institution d'une allocation additionnelle de compensation des surcoûts, à

¹ Préc. (SEC(2007) 1112), pp. 23-45. V. aussi sur l'adaptation des politiques communes aux DOM, D. Custos, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 472, *op. cit.*, § 48 et suiv.

² Règlement du Conseil n°247/2006/CE du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, basé notamment sur l'article 299 § 2 CE (JOUE n°L 42, 14 février 2006, p. 1). V. l'annexe à la communication de la Commission du 12 septembre 2007 (préc., spéc. p. 26) ainsi que la fiche de synthèse sur le site de la Commission (http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/113026_fr.htm).

³ V. N. Rubio, «La cohésion économique et sociale et les régions ultrapériphériques», in S. Leclerc (dir.), L'Europe et les régions : quinze ans de cohésion économique et sociale, Bruylant, 2003, p. 215, spéc. p. 234 et suiv.

⁴ COM(2004) 343 final. V. aussi l'annexe à la communication figurant dans le document de travail des services de la Commission du 6 août 2004, SEC(2004) 1030.

⁵ Résolution du PE du 28 septembre 2005 sur un partenariat renforcé pour les RUP, JOUE n°C 227 E, 21 septembre 2006, p. 512 ; avis du CESE du 19 juillet 2005 (CES/847/2005) et avis du CdR du 18 novembre 2004, JOUE n°C 71, 22 mars 2005, p. 40.

⁶ V. C. Degryse, «Régions ultrapériphériques», Dictionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, De Boeck Université, 3^e éd., 2007, p. 812, spéc. p. 814.

financer par le FEDER¹, afin de compenser une certaine baisse de crédit consécutive à l'augmentation du nombre de régions (en particulier des PECO) éligibles à l'objectif 1 de la politique de cohésion économique et sociale.

31 - Par la suite, la Commission a proposé des mesures complémentaires à sa nouvelle stratégie dans une communication du 12 septembre 2007², qui dresse un bilan positif de la mise en œuvre de la stratégie de 2004³. La communication de 2007 a aussi lancé jusqu'en mars 2008 une consultation publique de tous les partenaires sur quatre thématiques transversales présentant des enjeux majeurs pour les RUP : le défi du changement climatique ; l'évolution démographique et des flux migratoires ; l'agriculture ; le rôle des RUP dans la politique maritime de l'UE. Le Conseil européen du 14 décembre 2007 a invité la Commission à tirer les conclusions de cette consultation. En conséquence, la Commission a adopté le 17 octobre 2008 une communication intitulée : «les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe»⁴. Elle y propose une stratégie renouvelée vis-à-vis des sept régions. Sans entrer dans le détail des nombreuses mesures préconisées par la Commission pour mettre en œuvre sa nouvelle stratégie, nous retiendrons essentiellement le tournant qu'elle opère dans l'approche réservée jusqu'alors par l'Union aux régions ultrapériphériques. La Commission jette un regard neuf sur ces régions, axée sur la valorisation de leurs caractéristiques uniques. Les RUP ne sont plus seulement et exclusivement considérées dans une optique de solidarité de la part de l'Union, d'autant qu'elles n'appartiennent plus au groupe des régions les plus pauvres de l'UE, mais également et surtout dans une optique de pôle géostratégique et de laboratoire privilégié pour l'Europe. La Commission considère, ainsi, qu'il «convient désormais de passer à la vitesse supérieure en développant les riches potentialités que recèlent les RUP»⁵. En effet, celles-ci «occupent des positions géostratégiques importantes en relation avec la dimension maritime de l'Union et la politique de voisinage. Du fait de leurs caractéristiques géographiques et géomorphologiques elles constituent des laboratoires privilégiés pour l'expérimentation dans plusieurs domaines, par exemple (...) le changement climatique. Leur biodiversité et leurs écosystèmes marins exceptionnels permettent des innovations dans les domaines pharmaceutiques ou agronomiques. Elles produisent également des produits agricoles de qualité», par exemple, thés, vins, rhum, fromages, fruits, fleurs et plantes ornementales⁶. Du reste, de nombreux projets soutenus par l'Union démontrent déjà que les RUP peuvent apporter beaucoup à l'Europe. Tel est notamment le cas du projet de centrale électrique à des fins multiples sur l'île de Madère, du projet d'autonomie énergétique de La Réunion, du projet de surveillance de l'environnement amazonien par satellite en Guyane etc.⁷ Cette nouvelle approche n'est pas sans rappeler un rapport d'information du Sénat de 2006 où il était affirmé, à propos des effets sur les RUP de l'élargissement de l'Union aux PECO, que «*le temps n'est pas loin où les DOM auront plus*

¹ Sur cette allocation de 35 euros par habitant et par an, V. les considérants 11 et 47 ainsi que l'annexe II, § 20, du règlement n° 1083/2006/CE du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999 (JOUE n°L 210, 31 juillet 2006, p. 25) ainsi que l'art. 11 du règlement n°1080/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999, JOUE n°L 210, 31 juillet 2006, p. 1 (sur le champ d'application de l'allocation).

² Communication intitulée «Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives», préc., V. *supra*, § 27.

³ Le PE estime, pour sa part, que le bilan ne répond que partiellement aux besoins des RUP. V. sa résolution du 20 mai 2008 sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives (A6-0158/2008).

⁴ COM(2008) 642.

⁵ «Union européenne et régions ultrapériphériques», Revue Lamy des Collectivités Territoriales, décembre 2008, n°41, p. 54.

⁶ p. Mattera, «Une nouvelle étape pour la stratégie européenne en faveur des régions ultrapériphériques», RDUE, 2008, n°4, p. 832, spé. p. 833.

⁷ Pour d'autres exemples, V. le § 4 (intitulé «vers un nouveau paradigme : la valorisation des caractéristiques uniques des RUP») de la communication de la Commission du 17 octobre 2008, préc., pp. 6-9.

*intérêt à se présenter comme des territoires stratégiques pour l'UE plutôt que comme les parents pauvres de l'Europe*¹. Si l'Europe a développé une nouvelle stratégie à l'égard des RUP pour assurer la pérennité de la notion, elle demeure un peu plus conservatrice quant au régime de l'association appliqué aux PTOM ; régime que la Commission entend cependant moderniser.

B - Le régime de l'association des PTOM

32 – Le régime auquel est soumise l'association entre les PTOM et la Communauté est déterminé dans ses principes par la partie IV du traité CE et dans les détails, depuis 1964², par les décisions d'association prises par le Conseil à l'unanimité, en l'occurrence en droit positif, par la décision du 27 novembre 2001 dont la durée d'application est de dix ans³ et qui comporte pas moins de 77 pages avec les annexes au JOCE⁴. Après avoir consacré une première partie aux dispositions générales de la coopération, cette décision définit, dans une deuxième partie, les différents domaines de la coopération⁵. Sept domaines sont ainsi distingués⁶ : les secteurs productifs, le développement du commerce visant à intégrer les PTOM dans l'économie mondiale, le commerce des services, les domaines liés au commerce (concurrence, propriété intellectuelle notamment), les secteurs sociaux (notamment d'éducation, de santé et d'environnement), la coopération et l'intégration régionales, et, enfin, la coopération culturelle et sociale. Les domaines de la coopération ainsi présentés, la décision de 2001 consacre, dans une troisième partie, deux titres conséquents aux instruments de la coopération, qui permettent d'atteindre les buts fixés par le traité à l'association entre la Communauté et les PTOM (V. *supra*, § 19) et qu'il convient d'aborder en deux points successifs. Les deux titres en question concernent ainsi la coopération commerciale (1) et la coopération pour le financement du développement (2)⁷.

33 - Mais, au préalable, la question singulière, en matière d'association interne, de la libre circulation des personnes méritent quelques remarques préliminaires⁸. Dans la mesure où les conventions (à adopter à l'unanimité) prévues en matière de libre circulation des travailleurs par l'article 186 CE ne sont jamais intervenues, les ressortissants des États membres ne peuvent pas au titre du droit communautaire exiger dans un PTOM le droit d'entrée et de séjour pour accéder à un emploi salarié et l'exercer⁹. Inversement, les ressortissants des PTOM ne peuvent exiger un

¹ Rapport d'information du Sénat n°337 (2005-2006) : J. François-Poncet et J. Gourault, Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires, 4 mai 2006, p. 72.

² Après avoir été précisé à l'origine dans une convention d'association annexée au traité de Rome de 1957.

³ Décision n°2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, dite «décision d'association outre-mer», JOCE, n°L 314, 30 novembre 2001, p. 1. Applicable jusqu'au 31 décembre 2011, son application a été étendue jusqu'au 31 décembre 2013 par la décision n°2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007, portant modification de la décision 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (JOUE, n°L 109, 26 avril 2007, p. 33).

⁴ Il faut y ajouter un appendice 2 (de 80 pages) à l'annexe III de ladite décision, JOCE, n°L 324, 7 décembre 2001, p. 1.

⁵ Cette partie est intitulée «Les domaines de la coopération PTOM-CE» (art. 10 à 17).

⁶ Pour une classification en six domaines, V. C. Degryse, «Pays et territoires d'outre-mer», Dictionnaire de l'Union européenne, Bruxelles, De Boeck Université, 3^e éd., 2007, p. 653, spéci. p. 654 *in fine*.

⁷ Le titre I de la troisième partie s'intitule «Coopération pour le financement du développement» (art. 18 à 33) et le titre II «Coopération économique et commerciale» (art. 34 à 60). Ces deux instruments de la coopération seront abordés ci-après dans leurs grandes lignes. Pour une analyse approfondie, V. D. Dormoy, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 473, *op. cit.*, § 35 et suiv. ; I. Omarjee, «Association (Pays et territoires d'outre-mer)», Rép. communautaire Dalloz, septembre 2003, § 17 et suiv.

⁸ Pour plus de détails, V. D. Dormoy, *ibid.*, § 71 et suiv. ; I. Omarjee, *ibid.*, § 75 et suiv.

⁹ En ce sens, CJCE 12 décembre 1990, Kaefer et Procacci, aff. Jointes C-100/89 et C-101/89, Rec. I, p. 4647, point 13.

tel droit pour accéder à un emploi salarié dans un État membre autre que celui dont il relève. Le critère territorial ainsi retenu est insatisfaisant, voire discriminatoire. Aussi, en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services, la libre circulation s'effectue-t-elle dans le cadre des décisions d'association sur une base non discriminatoire, mais sous condition de réciprocité. Dans un arrêt du 12 décembre 1990, *Commission c/ France*¹, la CJCE a condamné la France pour n'avoir pas pris les mesures de nature à permettre aux ressortissants communautaires d'un autre État membre, titulaires d'un diplôme français, d'exercer leur profession médicale en Polynésie française.

1 - La coopération commerciale

34 - Les PTOM bénéficient d'un régime commercial très avantageux, défini par les articles 183 et 184 CE, tels que précisés par les décisions d'association. Il faut, en fait, distinguer trois types d'échanges. Dans les échanges PTOM/CE un régime préférentiel prévaut. Ainsi, les produits locaux originaires des PTOM importés dans la CE ne sont pas soumis aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives. En d'autres termes, le traité prévoit un libre accès des produits des PTOM au marché communautaire.

35 - Ce régime préférentiel établi en faveur des PTOM n'est pas réciproque, puisqu'il ne s'applique pas aux échanges CE/PTOM. Ainsi, les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits ou taxes d'importation, fixés par les PTOM afin de protéger leur développement et leur économie, à la condition de n'établir aucune discrimination entre les États membres. Sans doute l'article 184 pose-t-il, en son paragraphe 2, le principe de réciprocité dans les échanges CE/PTOM. Néanmoins, son paragraphe 3 assortit ledit principe d'une dérogation, en disposant : «*toutefois, les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget*». En pratique, cette dérogation est devenue permanente, ainsi que l'a confirmé l'arrêt *Leplat c/ Territoire de la Polynésie française*, rendu par la CJCE le 12 février 1992², à propos de l'importation d'un véhicule originaire de la RFA et pour lequel M. Leplat avait dû acquitter en toute légalité des taxes à l'importation. Comparé à la jurisprudence *Legros* de la CJCE³, cet arrêt démontre, par ailleurs, la différence de régime commercial entre les PTOM et les RUP. Ainsi, contrairement aux prélèvements à l'importation, qui sont effectués en toute légalité par les autorités des PTOM pour protéger les productions locales, l'octroi de mer perçu dans les DOM français a dû être réformé pour devenir conforme au principe communautaire de libre circulation des marchandises (V. *supra*, § 9 et 10).

36 - Enfin, dans les échanges entre les PTOM et avec les pays tiers en développement, les décisions d'association, depuis 1976, ont permis l'octroi par un PTOM à un autre PTOM ou à d'autres pays en développement d'un régime plus favorable que celui accordé à la Communauté. Il en va ainsi de l'article 40 § 2 c) de la décision de 2001. L'objectif de ces dispositions est d'encourager la coopération et l'intégration régionales entre PTOM et entre PTOM et pays en développement (en particulier les États ACP et les RUP). Cette coopération vise essentiellement à promouvoir la libre circulation des populations, des biens, des services, de la main d'œuvre et de la technologie ainsi qu'à libéraliser les échanges et les paiements. La libéralisation des échanges commerciaux dans les relations entre PTOM ne constitue pas, par ailleurs, le seul

¹ Aff. C-263/88, Rec. I, p. 4611, point 10.

² Aff. C-260/90, Rec. I, p. 643.

³ CJCE 16 juillet 1992, aff. C-163/90, préc. V. J. Ziller, «L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne», *op. cit.*, p. 130.

moyen d'atteindre les objectifs de développement poursuivis par l'association. La coopération pour le financement du développement en est un autre moyen.

2 - La coopération pour le financement du développement

37 - Aux termes de l'article 183 § 3 CE, «les États membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif (des PTOM)». L'article 183 § 4 CE fait, pour sa part, référence aux «investissements financés par la Communauté». Le système d'aide au développement prévu par le traité revêt, en conséquence, un caractère multilatéral, en ce sens que tous les États membres doivent participer à l'effort financier en contrepartie des avantages retirés du régime commercial de l'association. En outre, le soutien communautaire vise uniquement à accompagner les efforts des PTOM et des États dont ils relèvent. Il revêt ainsi un caractère complémentaire. En complément de ces dispositions, la décision d'association de 2001 propose, en son article 3, d'accorder un traitement particulier aux PTOM les moins développés, parmi lesquels, pour la France, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon¹.

38 - L'aide se concrétise par l'intervention du FED (Fonds européen pour le développement), auquel tous les PTOM sont éligibles, à l'exception du Groenland². Crée en 1958, sur la base de la convention d'association annexée au traité de Rome de 1957, le Fonds est financé, non pas par le budget de la Communauté, mais par des contributions étatiques, malgré des propositions en sens contraire de la Commission. Depuis l'origine, dix FED se sont succédés. L'action de chaque FED est réglementée par la décision d'association en cours, complétée par un accord interne de financement des États membres. Pour la période 2000-2007, la dotation du 9^e FED pour les PTOM s'élevait à 175 millions d'euros³. Les PTOM français ont bénéficié d'un peu plus de 50 % (66,1 millions d'euros) des montants indicatifs alloués (127,1 millions d'euros)⁴. Pour la période 2008-2013, la dotation du 10^e FED, institué sur la base d'un accord interne des États membres signé le 17 juillet 2006⁵, s'élève à 286 millions d'euros pour les PTOM⁶. La France en est le deuxième contributeur (19,55% des contributions) après avoir été le premier contributeur du 9^e FED (24,3%)⁷. L'aide prend la forme de subventions gérées par la Commission et peut être complétée par des prêts consentis par la BEI. Les subventions visent à

¹ Les autres PTOM les moins développés, qui sont énumérés à l'annexe I B de la décision d'association de 2001 (préc.), sont les suivants : Anguilla, Montserrat, Sainte Hélène et ses dépendances (île de l'ascension, Tristan da Cunha), îles Turks et Caïcos.

² Sur la situation particulière du Groenland qui bénéficie, non pas du FED, mais d'une allocation financière annuelle, V. D. Dormoy, J-Cl. Europe Traité, Fasc. 473, *op. cit.*, § 60.

³ Sur la répartition du financement en euros du 9^e FED entre les PTOM et les différents instruments (153 millions d'aides non remboursables, 20 millions d'aides remboursables au titre de la facilité d'investissement et 2 millions en matière d'assistance technique), V. l'annexe II A de la décision d'association de 2001, préc.

⁴ V. l'art. 3 § 4 de l'annexe II A de la décision d'association de 2001.

⁵ Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE, JOUE, n°L 247, 9 septembre 2006, p. 32.

⁶ Sur la répartition du financement en euros du 10^e FED entre les PTOM et les différents instruments (250 millions d'aides non remboursables, 30 millions d'aides remboursables au titre de la facilité d'investissement et 6 millions en matière d'assistance technique), V. l'annexe II A bis de la décision n°2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007, portant modification de la décision 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (JOUE, n°L 109, 26 avril 2007, p. 33) afin notamment d'allouer le montant du 10^e FED nouvellement institué (V. le 2^e considérant de la décision de 2007).

⁷ Sur le financement du FED, V. J. Jorda, *op. cit.*, p. 346 et suiv.

financer essentiellement des investissements dans le secteur privé et sont allouées aux PTOM en fonction notamment de leur niveau de développement. La programmation de l'aide s'opère – depuis la décision d'association de 2001, qui s'inspire ainsi de la procédure des fonds structurels applicable aux RUP – dans le cadre d'un DOCUP arrêté conjointement par chaque PTOM, l'État membre dont il relève et la Commission. Elle donne lieu à la signature d'une convention de financement entre la Commission et le ou les PTOM concernés, basée sur une décision de financement de la Commission. En définitive, si, en matière de coopération financière pour le développement, les PTOM sont souvent assimilés aux pays tiers, dans la mesure où le FED intervient également pour le développement des pays ACP, les PTOM bénéficient de procédures spécifiques par rapport à celles applicables aux États ACP. Ces territoires insistent, par ailleurs, sur le fait que leur statut au sein de la Communauté, qui oscille entre l'externalité et l'intégration, diffère de celui des pays tiers à la Communauté. Consciente que l'approche classique de la coopération au développement, qui est basée notamment sur l'éradication de la pauvreté, n'est plus adaptée à la situation des PTOM, la Commission envisage de moderniser le régime d'association afin de mieux prendre en compte la vulnérabilité des PTOM et leur diversité. A l'instar de l'approche renouvelée de l'Union à l'égard des RUP (*V. supra*, § 30), la Commission vise à définir une nouvelle stratégie à long terme pour l'association des PTOM à la Communauté, destinée à remplacer partiellement ou à se substituer à celle en cours en 2013 (date d'expiration de l'actuelle décision d'association)¹.

39 – En conclusion, nous retiendrons que les actions communautaires à l'égard des RUP et des PTOM sont multiples et diversifiées et qu'elles bénéficient, dans le cadre d'un véritable droit communautaire d'outre-mer, d'une approche renouvelée visant à assurer la pérennité des deux notions. Bien que les deux statuts et leur régime corrélatif répondent à deux logiques différentes, liées à l'histoire même des territoires concernés, chacun présente des avantages spécifiques et attrayants. L'avantage essentiel dont bénéficient les RUP concerne - outre le bénéfice des politiques communes - l'accès aux fonds structurels, accès que Mayotte envie actuellement. L'avantage des PTOM - outre de disposer d'une autonomie plus forte dans l'exercice de leurs compétences - consiste à bénéficier d'un régime commercial préférentiel, en leur permettant de taxer les produits en provenance de la Communauté, alors que leurs produits disposent d'un libre accès sur le marché communautaire. C'est ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon a préféré renoncer en 1985 au statut de DOM obtenu en 1976, au profit de celui-ci de collectivité territoriale à statut particulier, pour pouvoir conserver les avantages du statut de PTOM, en n'étant pas soumis à la politique commune de la pêche. En tout état de cause, opérer un bilan coût/avantages, en comparant les deux statuts et régimes demeure un exercice long et sujet à controverses. De fait, il n'a jamais été réalisé de manière détaillée et exhaustive². La Commission affirme, par ailleurs, que compte tenu du statut distinct des RUP et des PTOM, il n'est «*pas pertinent de procéder à une comparaison quantitative ou qualitative entre les PTOM et les régions ultrapériphériques en termes d'avantages obtenus de l'UE et d'obligations envers celle-ci*»³. Aux territoires concernés par une éventuelle mutation statutaire de juger à présent d'une telle pertinence !

Saint Denis, le 29 juillet 2009

¹ V. le livre vert de la Commission du 25 juin 2008 sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer, COM(2008) 383 final, p. 16, § 4. V. aussi les annexes au livre vert figurant dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le livre vert, SEC(2008) 2067.

² En ce sens, J.-Y. Faber et J. Ziller, Droit des collectivités d'outre-mer, *op. cit.*, p. 256.

³ Livre vert du 25 juin 2008 sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer, préc., p. 3, § 2.1.