

DEBATER
A EUROPA

12

jan-jun 2015

POLÍTICAS REGIONAIS DA UE
EU REGIONAL POLICIES

L'Union européenne et ses Outre-mer

Danielle PERROT

Professeur émérite de Droit Public

Université des Antilles

Centre de Recherche sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe

E-mail : dperrot@martinique.univ-ag.fr

Résumé

Parmi les entités ultramarines rattachées à des Etats membres et à l'Union européenne elle-même, certaines relèvent d'un statut d'intégration – les régions ultrapériphériques (RUP) –, d'autres d'un statut d'association – les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La contribution ci-dessous rend compte de cette opposition juridique, de même que des similitudes d'approche de la part d'Institutions de l'Union et des possibilités de changement de statut, facilitées depuis la révision opérée par le traité de Lisbonne.

Mots-clés : Régions ultrapériphériques ; Pays et territoires d'outre-mer ; intégration ; association ; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: article 203, article 349, article 355

Les Outre-mer rattachés à l'Union européenne constituent l'apport de certains Etats membres à la construction communautaire en Europe, dès les débuts des Communautés. Alors, il n'est pas pensable que les liens coloniaux soient abandonnés au profit de l'édification du Marché commun et les dépendances ultramarines de certains Etats fondateurs (Belgique, France, Pays-Bas) sont majoritairement localisées en Afrique. Elles sont dénommées « pays et territoires d'outre-mer » (ci-après PTOM), devenus pour la plupart des Etats indépendants, participant souvent aujourd'hui au groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après Etats ACP).

La liste est enrichie en 1973, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni et du Danemark, notamment, et comporte alors aussi des territoires situés au-delà de

l'Afrique, par exemple dans la Caraïbe ; ceux qui ne sont pas devenus indépendants continuent de figurer au nombre des PTOM associés. Ils sont aujourd'hui recensés sur une liste énoncée à l'Annexe II aux Traités relatifs à l'Union européenne.

A côté du « régime spécial d'association » relatif aux PTOM, le droit primaire initial, c'est-à-dire le Traité de Rome de 1957 réserve un traitement différent à des espaces ultramarins français : d'une part l'Algérie - qui n'est plus concernée par le droit communautaire depuis son indépendance -, et d'autre part quatre « départements d'outre-mer » (ci-après DOM), selon la dénomination du droit français d'alors¹ : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique. Ces entités ont un statut complexe², mais en première approche, on peut dire qu'elles se voyaient déjà appliquer les éléments les plus essentiels du droit communautaire, le noyau dur du Marché commun. Lors des adhésions de l'Espagne et du Portugal, en 1986, des dispositifs particuliers concernent les Canaries, les Açores et de Madère. Rapidement, se constitue un front commun entre celles-ci et les quatre régions françaises, le groupe des « Régions ultrapériphériques » (ci-après RUP), expression qu'officialise surtout le Traité d'Amsterdam. Cela évoque leur situation géographique et leur statut juridique : localisées loin de l'Europe géographique et à proximité relative d'autres continents, elles font cependant partie des régions des Etats membres et de l'Union européenne.

Au total, de nos jours, les Outre-mer de l'Union européenne se répartissent autour de la planète.

A l'Est de l'Atlantique, se situent les Açores et Madère, et les Canaries ; ces archipels partagent le même statut juridique que certains territoires de l'Ouest atlantique, dans la Caraïbe et l'Amazonie : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et Saint-Martin. En revanche, d'autres entités de l'espace atlantique ont le statut de PTOM, sous souveraineté danoise (Groenland), ou française (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy), ou néerlandaise (Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint-Eustatius et Sint-Maarten), ou britannique (dans la Caraïbe : Anguilla, les Bermudes, les îles Caymans, Montserrat, les îles Turks et Caicos, les îles Vierges britanniques ; dans

¹ Cette expression figurait dans la Constitution de la IV^{ème} République de 1946 ; elle s'est trouvée reprise par la Constitution de la V^{ème} République de 1958, art. 73.

² Traité CEE, art. 227 § 2 ; Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, art. 16. Voir JOS, Emmanuel ; PERROT, Danielle. - *Les Départements français d'Outre-Mer et le droit de l'Union européenne — Les Grands Textes*. Paris : La Documentation française, Collection des Travaux de la Commission pour l'Étude des Communautés Européennes (CEDECE), 2000. 488 p. ISBN 2-11-004600-7.

l'Atlantique Sud : les îles Falkland - ou Malouines - , Sainte-Hélène et ses dépendances, la Géorgie du Sud et îles Sandwich du Sud, le territoire de l'Antarctique britannique).

Dans l'Océan indien, parmi les espaces sous souveraineté française, La Réunion a connu le statut de RUP dès l'origine ; elle est rejointe par Mayotte depuis 2014. En revanche, les Terres australes et antarctiques sont un PTOM. Il en est de même pour les Territoires britanniques de l'Océan indien.

Dans le Pacifique, il s'agit surtout d'entités françaises (Polynésie, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie), outre un territoire britannique (l'archipel des Pitcairn) ; ce sont tous des PTOM.

Ce bref panorama de la situation géographique des prolongements ultramarins de plusieurs Etats membres des Communautés, puis de l'Union européenne, donne l'impression d'une mosaïque, d'un kaléidoscope. Il ne renseigne pas sur la substance des divers statuts³, leurs différences, les possibles convergences.

Au titre des distinctions juridiques, d'un côté, les RUP sont régies par le principe d'intégration : *a priori*, tout le droit de l'Union s'y applique, sauf si des dispositifs particuliers différents le prévoient ; c'est pourquoi, l'on parle à propos des RUP d'intégration différenciée⁴ (I). D'un autre côté, pour les PTOM, il s'agit d'association, ce qui évoque une situation de tiers : ces territoires associés à l'Union ne sont pas dans l'Union, ce que retient la Cour de Justice de Luxembourg⁵. Pourtant, certains éléments du droit interne de l'Union peuvent inspirer le droit de l'association, surtout quand les « habitants des PTOM » détiennent la nationalité d'un Etat membre et la citoyenneté de

³ Voir Kochenov, Dimitry (ed.) - *EU Law Of The Overseas : Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories sui generis*. Alphen aan den Rijn (Pays-Bas) : Kluwer Law International, 2011, XXX-492 p. ISBN 90-411-3445-X ; KOCHENOV, Dimitry - The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions Countries and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, ISSN : 2328-2991. vol. 20, issue 3, 2012, p. 669-692 ; ZILLER, Jacques ; TESOKA, Laurent (dir.) - *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*. Aix-en Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, 455 p. ISBN 978-2-7314-0658-0 ; ZILLER, Jacques - Champ d'application du droit communautaire et de l'Union – Application territoriale, Paris : *JurisClasseur Europe*, ISSN 0750-8468. fasc. 470 (2006) ; CUSTOS, Dominique - Champ d'application du droit communautaire et de l'Union – Départements d'outre-mer (DOM) – Principes du statut communautaire. Paris : *JurisClasseur Europe*. ISSN 0750-8468. fasc. 471 (2006) ; CUSTOS, Dominique - Champ d'application du droit communautaire et de l'Union – Départements d'outre-mer (DOM) – Réalité de l'intégration. Paris : *JurisClasseur Europe*. ISSN 1961-5140. fasc. 472 (2008) ; DORMOY, Daniel - Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne, Paris : *JurisClasseur Europe*. ISSN 1961-5140. fasc. 473 (2007) ; RIGAUX, Anne - Territoire communautaire. Paris : Dalloz, *Répertoire de droit communautaire*. ISSN 0997-9697. (1995).

⁴ Vestris, Isabelle - *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : la construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*. Bruxelles : Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne. Thèses 25 , 2012. XXII-670 p. ISBN : 978-2-8027-3535-9.

⁵ CJCE, avis 1/78, 4 oct. 1979, *Rec.* p. 2871 ; CJCE, avis 1/94, 15 nov. 1994, *Rec.* p. I-5267.

l'Union ; mais l'assimilation n'est pas parfaite. Aussi, l'association reste marquée par la situation d'extériorité, même si elle tend à s'atténuer (II). En dépit de ce clivage juridique prononcé, des rapprochements peuvent être opérés quant à la prise en compte des caractéristiques respectives des RUP et des PTOM. Il ne s'agit pas de confusion, sur le plan juridique, car quand l'un des statuts paraît plus avantageux qu'un autre, le changement passe, soit par la procédure la plus solennelle de révision — avec ratification par tous les Etats membres —, soit par celle que le Traité de Lisbonne a instaurée à l'article 355 paragraphe 6 du TFUE (III).

I.- Les Régions ultrapériphériques, régions intégrées dans l'Union européenne

Selon le Traité de Rome de 1957 (TCEE, article 227 paragraphes 1 et 2), interprété par la Cour de justice en 1978, dans un arrêt *Hansen*⁶, par principe, tout le droit commun était applicable dans les « départements français d'outre-mer », même si le Conseil pouvait décider d'« enfreindre » le traité lui-même, dans certains domaines⁷. Mais cela ne pouvait concerner certaines clauses du Traité CEE : il était exclu de déroger à l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane — c'est la jurisprudence *Legros* et *Lancry* de 1992 et 1994 sur l'octroi de mer⁸, taxe qui par principe frappait tous les produits importés dans un DOM, alors que les marchandises locales étaient systématiquement exonérées.

Le Traité d'Amsterdam, en modifiant des éléments du statut des RUP (TCE, article 299 paragraphe 2), comporte des nouveautés reprises pour l'essentiel à l'article 349 du TFUE (A). Il laisse subsister la validité de l'application du droit communautaire élaboré à destination des RUP, expression du principe d'intégration, hérité de l'interprétation jurisprudentielle antérieure (B).

⁶ CJCE, 10 oct. 1978, *H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co.*, aff. 148/77, *Rec.* p. 1787.

⁷ Le verbe « enfreindre » figure dans les arrêts : CJCE, 19 févr. 1998, *Paul Chevassus-Marche*, aff. C-212/96, *Rec.* p. I-743 ; CJCE, 30 avr. 1998, *Sodiprem SARL e. a. et Roger Albert SA*, aff. jtes C-37/96 et C-38/96, *Rec.* p. I-2039.

⁸ CJCE, 16 juill. 1992, *Legros*, aff. C-163/90, *Rec.* p. I-4625 ; CJCE, 9 août 1994, *Lancry*, aff. C-363/93 et C-407 à 411/93, *Rec.* p. I-3957.

A. — Les innovations principales issues du Traité d'Amsterdam

Le Traité d'Amsterdam, en vigueur depuis mai 1999, traite pour la première fois de façon homogène les RUP françaises, espagnole et portugaises ; il énonce aussi certains traits de ces régions : insularité, éloignement, climat et relief difficiles, dépendance économique d'un petit nombre de produits... qui sont autant de handicaps que l'Union reconnaît et auxquels les actes du Conseil peuvent chercher à porter remède ou compensation. D'ailleurs, ce que l'article 299 paragraphe 2 du TCE d'alors (aujourd'hui repris pour l'essentiel à l'article 349 du TFUE) dénomme « caractéristiques et contraintes » de ces RUP semblent ne devoir être que des entraves au développement ; ne sont pas expressément mentionnés les atouts à valoriser (biodiversité, facilité d'accès à l'orbite géostationnaire...), même si le texte ne l'exclut pas formellement. Toujours est-il que depuis 2000, les actes de droit dérivé de mise en œuvre reprennent dans leur motivation l'essentiel de la rédaction figurant à l'ex-art 299 paragraphe 2 du TCE.

La rédaction issue du Traité d'Amsterdam comporte une innovation marquante : il a élargi le champ des dérogations légalement possibles ; par exemple, il n'est plus nécessaire de chercher à placer une taxe fiscale sous la qualification « imposition intérieure » plutôt que « taxe d'effet équivalent », puisque désormais, le Conseil peut décider une dérogation dans chacun de ces cas⁹.

Cependant, le principe d'intégration est sauvegardé : si le Conseil ne décide rien, tout le droit commun de l'Union s'applique ; s'il choisit d'accorder une dérogation, il est enfermé dans des limites déduites de la jurisprudence de 1998¹⁰. Outre les questions de procédure et de forme, il convient de souligner que, d'après l'interprétation donnée de l'interdiction de « nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union » qui figure aujourd'hui en fin de l'article 349 TFUE¹¹, il faut préserver une chance de retour à l'orthodoxie juridique commune :

- la dérogation est toujours temporaire et la durée ne doit pas être excessive ;

⁹ Ex. : Décision n° 2004/162/CE du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE, art. 1^{er}, *JOUE* L 52, 21 févr. 2004, p. 64 ; Décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, *JOUE* L 367, 23 déc. 2014, p. 1.

¹⁰ Arrêts *Chevassus-Marche* et *Sodiprem* précités.

¹¹ PERROT, Danielle - "Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire", in *Le Droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*. Rennes : Apogée, 2006. ISBN 2-84398-175-1. p. 615-641.

- l'écart par rapport aux règles applicables en Europe ne doit pas être trop important ; c'est ce que l'on peut comprendre de la formulation jurisprudentielle : il faut respecter les principes de nécessité, de proportionnalité, et les mesures prises doivent être « précisément déterminées », c'est-à-dire que la décision du Conseil ne doit pas laisser une marge d'interprétation trop libre aux autorités internes, locales ou non.
- la décision dérogatoire doit prévoir une surveillance communautaire ; non seulement il faut notifier à la Commission les décisions internes d'exécution, mais il faut faire rapport, à peu près à mi-parcours, ce qui permet d'évaluer si les raisons ayant justifié la dérogation persistent, si la dérogation présente une efficacité en permettant de remédier aux handicaps à surmonter ; aussi, la décision dérogatoire initiale peut être ajustée en cours d'application, voire abrogée.

Cependant, les dérogations dont il est question ci-dessus ne sont utiles que si les normes de droit primaire enfreintes sont indérogeables pour l'ensemble des régions européennes. Lorsque les articles des Traités offrent, comme auparavant, aux Institutions une habilitation à agir, en modulant le droit dérivé dans le temps et dans l'espace, cette souplesse bénéficie aussi aux RUP.

B. — La poursuite légale de la modulation du droit dérivé

L'on peut souligner que les « mesures spécifiques » à arrêter à destination des RUP ne nécessitent pas toujours d'aller à l'encontre des normes figurant dans les Traités eux-mêmes. Souvent, il suffit de modifier le droit figurant dans les actes des Institutions, ou d'y prévoir un ou des articles particuliers, sans qu'il y ait atteinte au droit figurant dans les Traités. Ainsi, l'on connaît l'exemple des fonds à finalité structurelle : les RUP ne sont pas les seules à avoir été classées parmi les régions où l'intensité des co-financements européens est plus élevée¹². De même, l'essentiel des

¹² Selon les règlements pertinents, il s'agissait de l'« objectif 1 » depuis 1988, puis de l'« objectif convergence » depuis 2007. Voir à présent, le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant

règles de la politique agricole commune ou de la pêche a figuré dans des règlements et directives dont les contenus ont pu varier dans le temps et... aussi dans l'espace, même européen ; pour offrir des facilités aux RUP, il suffit de moduler les actes de portée générale : prévoir un financement pour l'acheminement depuis l'Europe d'intrants agricoles ; en autoriser un autre pour faciliter l'expédition de produits de la pêche vers l'Europe...¹³.

En somme toutes les variétés juridiques connues à l'endroit de régions de l'Europe géographique sont licites outre-mer pour ces régions intégrées, mais elles ne sont décidées que si existe une volonté politique de les adopter, et en préalable si la Commission estime approprié de les proposer ; elles ne sont pas automatiques.

Si elles sont prises, la procédure est celle qui est de règle selon l'article du Traité appliqué (la « base juridique »), le plus souvent avec l'intervention du Parlement européen¹⁴, voire l'avis du Comité des Régions, qui peuvent être des alliés. La latitude du Conseil d'arrêter des dispositifs diversifiés, sans porter atteinte au droit primaire, est aussi étendue que envers les régions européennes. La procédure de surveillance communautaire de la mise en œuvre en droit interne, quand elle existe, est aussi contraignante, mais pas davantage, que ce à quoi on assiste en Europe.

Ce bref aperçu ne rend pas compte de toute la richesse de la question de l'intégration différenciée des RUP et des travaux qu'elle a suscités. N'est pas ici détaillé ce qui est souvent ressenti comme un avantage de l'intégration — par exemple le bénéfice de financements européens comme pour les régions de l'Europe géographique, ou encore parfois pour certains, le fait de bénéficier de normes environnementales élevées. En revanche, les contraintes qui en sont la contrepartie peuvent être ressenties

dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, art. 120 § 3 al. 1^{er} b) : toutes les RUP peuvent prétendre à un taux de co-financement européen de 85 % au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », même si elles ne sont pas classées parmi les « régions les moins développées », *JOUE* L 347, 20 déc. 2013, p. 320. On peut aussi citer en matière d'aides d'Etat, la rédaction de l'article 107 § 3 a) du TFUE et les lignes directrices de la Commission à propos des aides à finalité régionale pour la période 2014-2020 (2013/C 209/01), spéc. n° 173 [*JOUE* C 209, 23 juill. 2013, p. 1], reprenant une solution figurant n° 45 des lignes directrices antérieures (2006/C 54/08) [*JOUE* C 54, 4 févr. 2006, p. 13].

¹³ Voir par ex. Règlement (UE) n 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil, *JOUE* L 78, 20 mars 2013, p. 23.

¹⁴ Voir les recours du Parlement européen et de la Commission, introduits le 21 mars 2014, en vue de contester des actes du Conseil à destination de Mayotte, pris sur la base de l'article 349 du TFUE, ce qui évite la procédure législative ordinaire : affaires C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14, C-136/14, *JOUE* C 175, 10 juin 2014, p. 24 et ss.

comme trop lourdes, surtout quant à l'aptitude à obtenir des dérogations à des articles du droit primaire lui-même et quant au caractère précaire de celles qui sont accordées.

Comme depuis le Traité de Lisbonne, existe une procédure assez simple pour changer de statut, celui de PTOM est-il attractif ?

II.- Les Pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne

Le régime juridique de l'association des PTOM dépend de la IVème Partie du TFUE, dont l'article 203 habilite le Conseil à prendre une décision d'association pluriannuelle, à l'unanimité. Celle qui est en vigueur depuis janvier 2014, jusqu'en 2020¹⁵, a été précédée de réflexions¹⁶, en amont de la proposition de la Commission de juillet 2012¹⁷. Selon cette dernière, l'héritage de décennies d'association des PTOM, calquée sur les liens avec des Etats tiers, principalement africains, doit se poursuivre, au moins en partie (A), car il ne semble pas facile de concrétiser une volonté affichée de réorientation (B).

A. — Les PTOM, pays tiers largement assimilés aux Etats ACP

Sans retracer ici l'évolution depuis 1958, l'on peut souligner que les plus nombreux des PTOM initiaux sont devenus indépendants, mais liés à la CEE comme « Etats Africains et Malgache associés » (ou EAMA) par une Convention d'association¹⁸ ; rejoints par des Anglophones, puis des Lusophones, ils ont formé le groupe ACP, liés par les Conventions de Lomé (I, II, III, IV, IV bis) depuis 1975, puis par l'Accord de Cotonou de 2000¹⁹. Ce rappel constitue un facteur explicatif de ce que,

¹⁵ Décision n° 2013/755/UE du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (« décision d'association outre-mer »), JOUE L 344, 19 déc. 2013, p. 1.

¹⁶ V. par ex. *Livre Vert – L'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer*, COM(2008) 383 final, 25 juin 2008 ; Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions — *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*, COM(2009) 623 final, 6 nov. 2009.

¹⁷ Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (« décision d'association outre-mer »)*, COM(2012) 362 final, 16 juill. 2012.

¹⁸ Conventions dites de Yaoundé I et II, 1963 et 1969.

¹⁹ Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOCE L 317, 15 déc. 2000, p. 3. Modifié par : Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté

pendant des décennies, la décision pluriannuelle d'association des PTOM s'est inspirée pour l'essentiel du résultat des négociations avec ces Etats tiers.

Depuis la fin des années 90, il est avancé qu'il faudrait un découplage des deux régimes juridiques : celui des Etats ACP et celui des PTOM. Pourtant, cela ne s'est pas vraiment traduit dans les décisions d'association des PTOM de 2001, puis de 2013.

En effet, le passé a montré que leur situation est celle de tiers au champ d'application territorial du droit de l'Union. Ainsi :

- le principe de libre circulation des salariés ne s'y applique pas,
- le droit d'établissement de professionnels indépendants, et le droit à la libre prestation de service peuvent être limités,
- leurs marchandises – comme celles des ACP - bénéficient de facilités d'accès au marché européen, alors que les PTOM peuvent conserver des droits de douane sur les marchandises provenant de l'Union... Cela est globalement exact à l'examen des décisions d'association pluriannuelles intervenues²⁰.

Pour ne prendre que le cas des échanges de denrées, la Communauté a montré qu'elle sait se protéger d'importations (sucre, riz) de PTOM ouvertement traités en entités tierces : elle a modifié les conditions d'entrée de marchandises, soit par l'utilisation de clauses de sauvegarde, soit par une décision d'association modificative en cours d'application, et la Cour de justice de Luxembourg a admis cela en énonçant qu'il n'existe pas de « principe de verrouillage », au sens de l'immuabilité des normes en vigueur à un moment donné²¹.

Pourtant, l'article qui fonde la compétence du Conseil de l'Union à prendre chaque décision d'association pluriannuelle (aujourd'hui l'article 203 du TFUE), l'incite à décider les modalités de l'association notamment « sur la base des principes inscrits dans les traités »²². Cette expression n'est pas très limpide et de nombreux écrits

européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOUE* L 209, 11 août 2005, p. 27 ; Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JOUE* L 287, 4 nov. 2010, p. 3.

²⁰ Voir M'Saidié, Thomas - *Les pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne - Thèses, 2013, XIX-647 p. ISBN 978-2-8027-4094-0.

²¹ CJCE, 8 févr. 2000, *Emesa Sugar*, aff. C-17/98, *Rec.* p. I-675.

²² PERROT, Danielle. Le « régime spécial d'association des PTOM » : entre extériorité et intériorité. in BOSSE-PLATIERE, Isabelle et RAPPOPORT, Cécile (dir.). *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*.

existent à ce propos²³ ; mais il est au moins sous-entendu que tout ce qui rapprocherait sur le plan juridique le droit de l'association du droit intra-UE serait considéré comme licite.

Par exemple, dans la IV^{ème} partie du TFUE, lui-même, qui n'innove pas sur ce point, l'article 200 permet certes la perception de droits de douane par les PTOM, à son paragraphe 3 ; mais ce n'est qu'une atténuation de la règle figurant au paragraphe 2 énonçant le principe de leur interdiction. Si une volonté politique se manifeste en ce sens, il serait licite de revenir sur cette tolérance pluri-décennale. Le régime en vigueur, même s'il est ancien, est frappé de fragilité, et non assuré de pérennité.

Cela se situerait alors en cohérence avec le projet de libéralisation commerciale exprimé par l'Accord de Cotonou avec les Etats ACP en 2000 : il prévoit que l'asymétrie des obligations en cette matière entre ces Etats tiers et la Communauté doit s'amenuiser, grâce à des « accords de partenariat économique » (APE) avec des regroupements régionaux d'ACP, par exemple avec les quinze Etats du CARIFORUM. Ainsi la décision d'association n° 2001/822²⁴ prévoyait de « faciliter une intégration progressive des PTOM qui le souhaitent dans l'économie régionale et mondiale » (cons. 19) – et l'accord de partenariat économique régional avec le CARIFORUM, envisage une révision « en vue d'inclure les pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté européenne dans le cadre [de l'] accord », ce qui tendrait vers le libre échange réciproque²⁵.

Cette propension à remettre en question le régime commercial — exemple donné ici à titre d'illustration d'une tendance à l'alignement sur celui prévu pour des Etats tiers et de la modification de dispositifs antérieurs — trouve difficilement sa concrétisation dans la proposition de la Commission au Conseil de juillet 2012²⁶, en dépit de documents préparatoires antérieurs insistant sur une volonté de réajustement.

Bruxelles : Bruylant, Collection Droit de l'Union européenne - Colloques, 2014. ISBN 2-8027-3965-4. - 978-2-8027-3965-4. p. 409-442.

²³ ZILLER, Jacques ; TESOKA, Laurent (dir.) - *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités.*, *op. cit.* ; ZILLER, Jacques - *Champ d'application du droit communautaire et de l'Union – Application territoriale*, *op. cit.*

²⁴ Décision n° 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne ("décision d'association outre-mer"), *JOCE* L 314, 30 nov. 2001, p. 1.

²⁵ Accord de partenariat économique entre les Etats du CARIFORUM, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, art. 246, *JOUE* L 289, 30 oct. 2008, p. 3.

²⁶ Commission européenne, document COM(2012) 362 final précité.

B. — La conciliation entre volonté de réorientation et poursuite du régime antérieur

En préalable à la décision du Conseil du 25 novembre 2013, des documents de la Commission — par exemple le *Livre vert* de juin 2008 — insistent sur l'inadéquation relative du régime juridique d'alors : on ne peut guère améliorer les facilités douanières à l'importation des produits des PTOM dans l'Union, qui sont déjà les plus favorables jamais accordées ; de plus, le tarif douanier communautaire a beaucoup baissé depuis les années 60, ce qui a érodé la marge préférentielle ; il vaut mieux améliorer la qualité des produits, les aligner sur les normes européennes (techniques, sanitaires et autres), ce qui donnerait un avantage comparatif supérieur aux PTOM par rapport à leurs voisins.

Cela semble une vision à moyen ou long terme car la proposition finale de la Commission préparatoire à la décision concernant l'association post-2013 n'envisage pas encore de supprimer les avantages douaniers des PTOM²⁷.

L'accent est toutefois mis sur l'amélioration de leur compétitivité. Car l'objectif reste la meilleure insertion dans l'économie des régions respectives et dans l'économie mondiale par ce moyen.

D'ailleurs, l'on doit noter que la décision d'association de novembre 2013 résulte d'une volonté unanime du Conseil. Cette institution était composée seulement de quinze ministres en 2001 ; en 2013, il a fallu en convaincre vingt-huit ; peut-être, la perspective d'atténuer à terme les avantages commerciaux des PTOM a pu convaincre les plus réticents de ne pas s'opposer...

Cette même unanimité est aussi exigée quant aux financements européens, par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (ci-après FED), alimenté depuis 1958 et pour le moment par les contributions des Etats membres, et non par le budget de l'Union. L'accord unanime s'avère délicat à obtenir dans un contexte de crise des finances publiques, plus particulièrement dans certains Etats.

Il a aussi souvent été noté que les financements européens à destination de PTOM, par le biais du FED, sont beaucoup moins intenses (en Euros, par tête, par an) que ce qui est destiné aux régions éligibles aux fonds structurels intra-européens, au titre de la politique de cohésion, qui concerne les RUP ; on a aussi montré que, dans les cas des RUP ou des PTOM, les montants obtenus de l'Europe sont beaucoup moins

²⁷ Commission européenne, document COM(2012) 362 final, précité. Cela se confirme dans la décision n° 2013/755/UE du Conseil précitée, art. 45.

importants que ce que versent les Etats membres respectifs²⁸. Les documents de réflexion de la Commission insistent plutôt sur la différence entre les ACP et les PTOM, ceux-ci bénéficiant de montants six fois plus élevés que les ACP.

A la suite de la proposition soumise par la Commission, le Conseil décide que les financements destinés aux PTOM doivent demeurer issus du FED pour l'essentiel²⁹, même si des financements issus du budget de l'Union sont envisagés à titre additionnel, par exemple pour aider à prévenir les catastrophes naturelles³⁰. Ce texte prend aussi en compte la citoyenneté européenne de la plupart des « habitants des PTOM » : ils peuvent bénéficier de tous les programmes intra-UE³¹, comme les Européens (éducation et formation, compétitivité et innovation, recherche et technologie, culture et audiovisuel...).

Pendant, d'un point de vue territorial, et dans la ligne de la jurisprudence de la CJCE-CJUE, la conception dominante est que les PTOM ne sont pas dans l'Union, En revanche, du point de vue personnel, les originaires de PTOM peuvent prétendre bénéficier de droits de citoyenneté, en dépit de difficultés juridiques tenant au régime juridique de l'association, et aussi aux comportements d'Etats membres ; sans détailler ici la question, on note que le scrutin européen n'est pas organisé par tous les Etats de rattachement des PTOM, ce que la CJCE admettait en 2006³² ; mais, en cas de recours, elle devrait tenir compte désormais du fait que l'article 203 du TFUE prévoit l'intervention du Parlement européen pour adopter la décision d'association, ce qui en fait un « corps législatif », au sens de la jurisprudence de la Cour EDH de Strasbourg³³.

²⁸ Voir SALMON, Jean-Michel - La politique communautaire pour l'outre-mer : les RUP doivent-elles envier le statut de PTOM ou bien est-ce l'inverse ?, in MICHALON, Thierry. *Entre Assimilation et émancipation – L'outre-mer français dans l'impasse ?* Rennes : Les Perséides, Collection Le Monde Atlantique, 2006. ISBN 2-915596-21-2. p. 391 et ss. : au titre du FED, à destination des PTOM : de 8 à 14 € par habitant, par an (Polynésie, Nouvelle-Calédonie, Mayotte) à 110 € (Wallis & Futuna) et à 314 € (St Pierre-et-Miquelon) ; au titre du FEDER, à destination de RUP : 250 € (Martinique), 269 € (Guadeloupe), 301 € (La Réunion), 323 € (Guyane). L'auteur insiste sur les transferts nationaux beaucoup plus importants que ceux de l'UE. Voir Jean-Michel SALMON, La politique communautaire pour l'outre-mer : les RUP doivent-elles envier le statut de PTOM ou bien est-ce l'inverse ?, in Thierry MICHALON, *Entre Assimilation et émancipation – L'outre-mer français dans l'impasse ?*, Rennes, Les Perséides, Collection Le Monde Atlantique, 2006, pp. 391 et ss.

²⁹ Décision n° 2013/755/UE précitée, art. 77 et ss. et annexe II.

³⁰ Décision n° 2013/755/UE précitée, art. 79.

³¹ Décision n° 2013/755/UE précitée, art. 94.

³² CJCE, 12 sept. 2006, *Eman et Sevinger*, aff. C-300/04, *Rec.* p. I-8055 ; concernant les Pays-Bas, les habitants d'Aruba, notamment, peuvent à présent voter pour l'élection de membres du Parlement européen, après le différend juridique tranché par la Cour de Luxembourg. Les habitants de PTOM britanniques n'ont pu être électeurs pour le scrutin européen, à nouveau en mai 2014.

³³ Arrêt de la Cour EDH, 18 févr. 1999, *Matthews* (Req. n° 24 833/94).

Et le droit de l'association des PTOM peut s'inspirer de la politique de cohésion intra-européenne, notamment à propos des RUP.

Ces divers éléments montrent que le découplage PTOM / ACP et le rapprochement avec les dispositifs intra-européens sont des réflexions qui se concrétiseraient peut-être davantage dans une future décision d'association au-delà de 2020. Les comparaisons entre les PTOM associés et les RUP intégrées conduisent à souligner leurs points de rapprochement et les possibles permutations de statuts.

III.- RUP et PTOM : des rapprochements et des permutations ?

Au-delà de considérations juridiques, les perceptions européennes des deux types de territoires ultramarins se ressemblent (A) ; mais les différences de statuts sont nettes : le passage de l'un à l'autre ne se fait que selon une procédure précise (B).

A. — Des similitudes entre RUP et PTOM

Sur le plan général, la Commission a souligné que certains PTOM ont un niveau de PIB par tête avoisinant celui de certains Etats membres. Il faudrait certes conserver partiellement la démarche antérieure de lutte contre la pauvreté pour certains d'entre eux, comme envers les Etats ACP. Mais l'idée générale est de mettre l'accent sur la vulnérabilité des divers PTOM : notamment car ce sont des économies souvent micro-insulaires, des territoires sujets aux catastrophes naturelles, et/ou aux conséquences du changement climatique, par exemple dans la zone intertropicale. Or, ces caractéristiques sont aussi des traits marquants des RUP, partiellement inscrits en droit primaire depuis le Traité d'Amsterdam. Et cela se produit au moment où le terme « pauvreté » est devenu un mot récurrent dans les documents récents relatifs à la politique interne de cohésion de l'Union³⁴.

Une attention aux besoins des entités ultramarines rejoint l'intérêt de l'Union : en filigrane, il apparaît qu'il faut obtenir le vote positif — ou du moins l'absence de

³⁴ Voir par ex. Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, *JOUE L 347*, 20 déc. 2013, p. 320 ; ce texte comporte dix-sept occurrences du mot « pauvreté ».

vote négatif — des Ministres composant le Conseil de l'Union pour adopter la décision pluriannuelle d'association des PTOM. Qualifiés par la Commission de « membres de la « famille » européenne, de « confins de l'Union », les PTOM sont les « avant-postes avancés » de l'Union à travers le monde — formulation utilisée aussi à propos des RUP³⁵ — ; les PTOM, autant que les RUP, sont des diffuseurs des Valeurs de l'Union. Ce sont des entités régies par les principes démocratiques de l'Union et de ses Etats membres³⁶, en écho à l'article 3 du TUE actuel³⁷ et à son Titre II sur les principes démocratiques.

Sur un plan économique, et dans l'optique du développement durable, alors que les RUP sont tenues par le droit de l'Union, des modifications des législations de PTOM dans le sens du rapprochement des normes européennes (normes techniques pour les produits, normes environnementales..., voire normes sociales), doivent permettre d'en faire des « centres d'expérience et d'expertise » appuyés sur leur potentiel notamment de recherche compte tenu de leurs diversités climatiques, écologiques ; les documents sur les PTOM insistent sur leur rôle de diffusion des savoir-faire et des normes de l'Union ; mais on peut dire la même chose pour les RUP.

Plus que par le passé, récemment, on insiste sur la richesse écologique des PTOM, les potentiels de recherche, et aussi sur les avantages d'infrastructure : les implantations à terre des installations du système Galiléo ; de même la Guyane — RUP — offre un accès à l'orbite géostationnaire grâce à sa situation quasi-équatoriale ; et concernant le Groenland (qui a un régime particulier³⁸), on souligne les richesses minérales et les facilités de navigation maritime.

En revanche, les documents récents insistent moins sur les zones économiques exclusives que dans les années 1980, dans le contexte de l'adoption de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer. Enfin, aujourd'hui, sont mis en avant les atouts que présentent les PTOM — et sans doute aussi les RUP —, pour l'Union quant à la lutte contre les grands trafics criminels internationaux.

Cet argumentaire pour convaincre les membres du Conseil de se montrer non hostiles envers les PTOM est-il forcément encourageant pour inciter les élus et porte-

³⁵ Communication de la Commission, *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2012) 287 final, 20 juin 2012.

³⁶ Les valeurs démocratiques de l'Union, « communes aux Etats membres » sont énoncées à l'article 2 du TUE ; voir aussi la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

³⁷ TUE, art. 3 § 1 : « l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples ».

³⁸ Voir TFUE, art. 204.

parole des PTOM à se satisfaire de leur statut ? et ceux des RUP considèrent-ils que leur est ce qui leur convient ? L'on a déjà pu assister à la pratique d'une interversion, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui a inséré une sorte de clause de souplesse, voire de « passerelle » atypique³⁹, à ce propos : l'article 355 paragraphe 6 du TFUE.

B. — Les opportunités issues de l'article 355 paragraphe 6 du TFUE

L'article 355 paragraphe 6 du TFUE évite de recourir à la procédure de révision complexe figurant à l'article 48 du TUE (paragraphe 2 et suiv.), qui exige en fin de parcours la ratification par la totalité des Etats membres, chacun agissant selon ses règles constitutionnelles. La décennie 2000 a montré que c'est une procédure longue et risquée.

En préalable, il faut signaler que cette procédure ne concerne pas tous les PTOM ou RUP : il s'agit de modifier uniquement « le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2 », c'est-à-dire respectivement d'une RUP ou d'un PTOM qui ne dépendent ni de l'Espagne, ni du Portugal, ni du Royaume-Uni. D'emblée, on voit que cela ne va concerner ni les Canaries, les Açores ou Madère, ni les PTOM britanniques. Pour changer leur statut envers l'Union européenne, il faudrait recourir à la procédure de révision solennelle, dite « ordinaire ».

Selon l'article 355 paragraphe 6, il faut d'abord l'initiative de l'Etat membre dont dépend une RUP française ou un PTOM danois, français ou néerlandais. Le droit de l'Union n'exige pas explicitement une demande des autorités locales, même si elle est possible.

L'élément décisif est la décision unanime du Conseil européen ; la Commission est seulement obligatoirement consultée ; les Parlements, européen et nationaux, sont éclipsés, quoiqu'ils puissent être tentés de faire connaître leur point de vue. Rien n'est dit non plus du Comité économique et social et du Comité des Régions, mais ils peuvent émettre des « avis d'initiative » quand on ne les sollicite pas, si du moins ils sont informés de ce qui se prépare.

³⁹ PERROT, Danielle - Libres propos sur une « passerelle » atypique, l'article 355 paragraphe 6 du TFUE, in *Abécédaire insolite du droit de l'Union européenne* (Mélanges en l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin), à paraître, 2015.

En fin de procédure, il n'est pas exigé de consulter les populations intéressées, ni leurs élus, même si l'Etat membre peut envisager de le faire.

Du point de vue des applications, a été adoptée en 2010, la décision du Conseil européen relative à Saint-Barthélemy⁴⁰, anciennement commune de la Guadeloupe et érigée en Collectivité distincte en 2007⁴¹ : depuis le 1^{er} janvier 2012, son nom est inséré à l'Annexe II qui énumère les PTOM. A ce moment, la portée des articles 349 et 355 paragraphe 1 sur les RUP est aussi modifiée, même si le nom de Saint Barthélemy y figure.

En 2012, s'est concrétisée la déclaration n° 43 jointe au Traité de Lisbonne : y était annoncé un éventuel changement pour Mayotte⁴² pour « que ce territoire devienne une région ultrapériphérique au sens de l'article 355, paragraphe 1, et de l'article 349 ». Entre-temps, les autorités locales ont obtenu, au titre du droit interne, leur passage de « Collectivité d'outre-mer » à « Département d'outre-mer » où s'applique le droit de l'ensemble de la République française, éventuellement adapté, en fonction des lois du 7 décembre 2010⁴³. La saisine du Conseil européen par le Président français en octobre 2011 a conduit à la décision prévoyant que Mayotte, encore PTOM, est devenue RUP en 2014⁴⁴.

Dans l'un et l'autre cas, il faut croire que les autorités locales qui ont suscité les initiatives des autorités centrales de l'Etat ont su évaluer les avantages et inconvénients des deux statuts pour demander l'interversion. Pourtant, la lettre de l'article 355 parle de « modifier le statut » ; il n'est pas dit que la seule possibilité juridique soit celle de la permutation de RUP vers PTOM, ou l'inverse ; mais c'est en ce sens que semble jouer la pratique : il est d'ailleurs plus commode pour les autorités européennes de ne pas accroître la complexité de situations territoriales déjà fort diverses⁴⁵, en admettant un statut inédit dans chaque cas.

⁴⁰ Décision (2010/718/UE) du Conseil européen du 29 octobre 2010, *JOUE* L 325, 9 déc. 2010, p. 1.

⁴¹ Loi organique n° 2007-223 du 21 févr. 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* n° 45, 22 février 2007, p. 3121.

⁴² Rakotondrahaso, Faneva Tsiadino - *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, Collection Droit d'Outre-mer, 2014. 333 p. ISBN 978-2-7314-0947-5.

⁴³ Loi organique n° 2010-1486 du 7 déc. 2010, *JORF* n° 284 du 8 déc. 2010, texte n° 1 ; Loi n° 2010-1487 du 7 déc. 2010, *JORF* n° 284 du 8 déc. 2010, texte n° 2.

⁴⁴ Décision (2012/419/UE), du Conseil européen du 11 juill. 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, *JOUE* L 204, 31 juill. 2012, p. 131.

⁴⁵ Mounier, Lauriane - *Le droit communautaire face à la diversité territoriale - quelles méthodes de différenciation juridique?*. Université des Antilles et de la Guyane : Thèse doctorat en droit, CRPLC, 2008. 732 p. numéro national de thèse : 2008AGUY0231.

Pour la mise en œuvre des deux statuts examinés, les Directions générales de la Commission — « Développement » pour les PTOM, et « Politique régionale » pour les RUP — n'ont pas tout à fait la même approche ; mais l'essentiel dans chaque cas est de convaincre les membres du Conseil habilités à décider — à l'unanimité pour le régime des PTOM ; ou à la majorité qualifiée pour adopter des dérogations en faveur des RUP —. Le Conseil peut comporter des ministres chargés de portefeuilles différents selon les questions à traiter ; mais il importe surtout d'éviter l'hostilité ou la réticence de ceux qui n'ont pas de liens historiques avec les outre-mer, et qui sont les plus nombreux.