

LE STATUT DES DE L'OUTRE-MER AU REGARD DU DROIT EUROPEEN ET DU DROIT INTERNATIONAL: RUP OU PTOM

ANNE LOUISE KERDREUX
JURISTE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN
EXPERT INTERNATIONAL

La crise économique et sociale qui vient de toucher les Antilles françaises et qui continue à produire ses effets, témoigne d'un malaise profond qui trouve ses racines dans les obstacles nombreux et récurrents empêchant les peuples français d'outre-mer de s'émanciper, de créer de l'activité économique et de s'enrichir contrairement aux Français de métropole résidant aux Antilles qui utilisent les dispositifs fiscaux favorisant l'investissement dans les départements d'outre-mer (DOM) et à la classe dominante en place qui conforte et accroît davantage, au moyen d'un lobby puissant et bien organisé, son influence politique, sa puissance économique et financière.

I/ A L'APPROCHE DES ELECTIONS EUROPEENNES, UN CERTAIN NOMBRE DE DEBATS DOIVENT AVOIR LIEU DONT LE STATUT DE LA GUADELOUPE AU REGARD DU DROIT EUROPEEN

Les régions ultrapériphériques (RUP) bénéficient d'un statut qui tient compte des spécificités de ces régions éloignées de l'Europe continentale pour les aider à surmonter des handicaps naturels liés à leur insularité, l'étroitesse de leur territoire, l'éloignement par rapport au continent européen, la vulnérabilité climatique (cyclones, volcans, séismes) et écologique mais aussi économique du fait de la dépendance à un ou quelques produits agricoles (bananes, rhum etc.).

Les RUP faisant partie intégrante du territoire européen, le **traité européen consolidé**¹ comprenant entre autres, les **politiques communes** (agriculture et pêche, commerce, transport etc.), et communautaires (politiques sociale, énergétique etc.) ainsi que la **réglementation européenne** (règlements, directives, recommandations, avis) s'appliquent de plein droit donnant accès à des standards de haut niveau et de qualité dans de nombreux secteurs (appellation d'origine, gestion des déchets, recyclage des véhicules à moteur, services financiers, fiscalité etc.), mais plus encore des **libertés** accordées aux personnes, biens, services et capitaux de circuler librement dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (UE). Ainsi un Français d'outre-mer, de surcroît citoyen européen depuis 1993², se verra reconnaître le droit d'étudier, de résider, de travailler, d'exercer une activité économique dans tous les états membres de l'UE, d'obtenir la protection diplomatique auprès des ambassades de ces mêmes Etats, de signer une pétition au Parlement européen. Un étudiant originaire des Antilles françaises pourra par exemple participer à des programmes d'échanges avec

¹ Article 299 du Traité de l'Union européenne

² Article 17 du Traité de l'Union européenne

d'autres universités européennes, intégrer une équipe dans des laboratoires de recherche européens, un salarié présenter sa candidature pour un poste dans une entreprise installée dans un autre Etat membre, un chef d'entreprise acheter et vendre produits et services dans tous les Etats de l'UE sans avoir à passer de frontières et voir ses produits soumis à des demandes d'homologation ou à des droits de douane.

L'histoire de l'UE montre que tous les Etats qui ont adhéré à la Communauté économique européenne et à l'Union européenne ont connu un développement économique spectaculaire comme la Grèce, le Portugal, l'Irlande et plus récemment les pays de l'Europe de l'Est, les politiques européennes accroissant les richesses et apportant en conséquence une élévation du niveau de vie de l'ensemble de la population.

En tant que régions européennes, au même titre que toutes les autres régions européennes situées sur le continent, les RUP ont accès aux **financements** et aux **programmes européens y compris les programmes de recherche**, dont certains ont été créés spécifiquement pour elles (POSEIDOM, INTERREG etc.). Ces instruments financiers, dits les fonds structurels (FSE, FEOGA, FEDER) ont accompagné dans le cadre de cofinancement (fonds européens/ finances publiques de l'Etat) le développement des politiques sociale, agricole et régionale. Ainsi des formations professionnelles ont été dispensées, des subventions allouées en faveur de produits agricoles, des équipements planifiés et construits. Certaines subventions sont également venues accompagner les entreprises dans la recherche et l'acquisition de nouvelles parts de marchés en Europe au moyen de partenariat entre régions européennes et/ou ultrapériphériques.

Le montant de ces transferts financiers pour l'ensemble des fonds structurels programmés sur 2007- 2013, est de 802.086 millions d'euros pour la Guadeloupe et de 573 283 millions pour la Martinique.

Les données économiques disponibles montrent que depuis la mise en place de ces fonds et programmes, les infrastructures des DOM se sont largement améliorées (aéroport, port, centre d'affaires, laboratoires de recherche, nouvelles technologies de l'information et de la communication etc....).

Depuis l'adoption des Traités de Maastricht³, d'Amsterdam⁴, de Nice⁵ et de Lisbonne⁶, les politiques européennes se sont élargies à de nouveaux domaines tels que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'Union économique et monétaire (UEM), la politique de coopération au développement, l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), les droits fondamentaux, le développement durable, l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁷, la culture⁸, les réseaux européens dans les domaines des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie⁹, la recherche et le développement économique¹⁰, la

³ Traité de Maastricht (Traité de l'Union européenne TUE) 7 février 1992

⁴ Traité d'Amsterdam 2 octobre 1997

⁵ Traité de Nice 26 février 2001

⁶ Traité de Lisbonne 13 décembre 2007 (en cours de ratification)

⁷ Titre IV du Traité de l'UE

⁸ Titre XII du Traité de l'UE

⁹ Titre XV du Traité de l'UE

¹⁰ Titre XVIII du Traité de l'UE

politique de l'environnement¹¹ permettant l'adoption de mesures appropriées pour atteindre les objectifs de développement qui y sont fixés.

De plus, dans les dispositions générales et finales du Traité de l'UE, l'article 299 laisse entrevoir des évolutions positives et porteuses d'avenir en énonçant dans son deuxième alinéa « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer (...), le **Conseil** arrête des mesures spécifiques visant à fixer les **conditions de l'application du présent traité** à ces régions, y compris les **politiques communes** » ». Ces dites mesures devant être prises à la **majorité qualifiée** par le Conseil, laissent une large part à la négociation entre les RUP et les autorités françaises qui les représentent au niveau européen. Un lobby puissant et compétent doit être organisé pour défendre les intérêts des départements d'outre-mer.*

La **coopération internationale** s'est ouverte plus récemment aux RUP avec la signature de l'Accord de partenariat économique (APE)¹² le 15 octobre 2008 à Bridgetown, Barbade, entre l'UE et le groupe CARIFORUM (15 Etats) des Etats de la Caraïbe. Cet accord international satisfaisant aux règles de l'OMC offre un accès aux marchés de l'Union, libéralise les échanges dans le secteur des services, facilite la coopération dans le cadre de programmes d'innovation et aide les exportateurs caribéens à satisfaire aux normes communautaires et internationales.

Cependant, même si les avantages procurés par le statut de RUP sont indéniables et ont permis aux Antilles françaises de se placer parmi les îles les plus riches de la caraïbe, les données économiques témoignent d'une **dépendance aux fonds publics**, d'un **taux de chômage** particulièrement élevé notamment chez les jeunes de moins de 25 ans qui entraîne et renforce l'insatisfaction générale de la population malgré un développement global visible. En effet le **sentiment d'injustice** persiste car les écarts entre chefs d'entreprise, propriétaires terriens et salariés du secteur public et privé demeurent, de plus la classe moyenne ne s'élargit pas malgré l'élévation sensible du niveau d'études et des qualifications du peuple antillais. En outre, il faut constater que les pôles de richesse se créent et continuent à se créer autour des entreprises guadeloupéennes et martiniquaises les plus puissantes qui acquièrent des positions de plus en plus dominantes quasi-monopolistiques et les Français de métropole qui créent de l'activité économique principalement orientée vers le tourisme européen y compris l'immobilier dont les retombées financières ne bénéficient que très marginalement aux autochtones. Enfin, la répartition non harmonieuse des communautés sur le territoire accentue la perception d'une société composée de plusieurs strates dont la plus vulnérable reste et demeure la population antillaise. Cette vision sociétale est contraire à la mission que se fixe la Communauté énoncée en tant que principes¹³ dans son article 2 : « *un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevée, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergences des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres* ».

Il serait utile d'analyser chaque terme de cette longue énumération et de démontrer que la réalité vécue au quotidien par le peuple guadeloupéen et martiniquais est toute autre, que les inégalités persistent, que l'harmonie sociale n'existe pas, que l'environnement se dégrade, que la solidarité est absente, que le niveau d'emploi est faible.

¹¹ Titre XIX du Traité de l'UE

¹² JOCE 30.10.2008 L 289/1/3 Accord de partenariat économique entre les Etats du Cariforum et la CE

¹³ I Partie Traité de l'UE

II/ DANS CES CONDITIONS, ON PEUT EFFECTIVEMENT SE POSER LA QUESTION DE L'AVANTAGE QUE POURRAIT REPRESENTER LE STATUT D'UN PTOM PLUTOT QUE CELUI D'UNE RUP

La notion de territoire d'outre-mer procède d'une logique différente de celui de RUP car on est dans le domaine de l'**association avec l'UE** et non plus au sein même de l'UE. En conséquence de nombreux concepts utilisés pour les RUP, tels que « territoire européen, politiques communes, fonds structurels etc.) doivent être immédiatement rejetés. En fait les territoires d'outre-mer sont intégrés dans le **groupe des 21 PTOM** qui ne s'apparente ni aux RUP ni aux ACP, les RUP étant des régions européennes avec pour spécificité, leur ultrapériphérité, et les ACP des **Etats indépendants nés de la décolonisation**, entretenant avec l'UE des liens spécifiques issus de leur histoire avec le Danemark, la France, le Royaume-Uni, le Royaume des Pays-Bas. Les PTOM sont un concept à part qui emprunte peu aux RUP même si la nouvelle collectivité d'outre-mer (COM) qu'est devenue Saint-Martin depuis le 15 juillet 2007¹⁴ demeure pour l'instant une RUP, mais aussi différent d'un Etat ACP (Groupe des 78 Etats d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique) dans la mesure où le PTOM dépend étroitement de l'Etat membre qui continue à exercer les pouvoirs en matière de diplomatie, de droit international, de monnaie et de défense du territoire. En fait, les PTOM sont dans une **relation d'association** fondée sur des accords d'association (signés en 1991, en 2001 et en cours de renouvellement), et appelée « **Décision d'association avec l'outre-mer** » (DAO)¹⁵ dont le but est de « *promouvoir le développement économique et social des pays et territoires, [...] l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble, le développement durable et la coopération régionale* ». La liste des PTOM figure en **Annexe II du Traité de l'UE** et le régime spécial d'**association** est défini dans la **quatrième partie** du traité.

Les PTOM ont un statut qui les place dans une situation de plus grande **autonomie** par rapport à l'Union européenne. Leur territoire ne fait **pas partie du territoire de l'Union européenne** même si les citoyens des PTOM ont la **citoyenneté européenne** comme tous les citoyens des Etats membres de l'UE. En conséquence, conformément à l'article 19 du Traité de l'UE, « *tout citoyen d'un PTOM a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'aux élections du Parlement européen dans le territoire où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'Etat auquel il est rattaché* ». La cour de justice a jugé le 12 septembre 2006¹⁶ que les citoyens résidant à Aruba et aux Antilles néerlandaises devaient, sur le fondement d'égalité de un traitement de tous les citoyens de l'UE, pouvoir **participer aux élections du Parlement européen** au même titre que les citoyens de l'Etat de rattachement et qu'en conséquence, il appartient au droit interne de chaque Etat membre de définir les mesures permettant le rétablissement des droits d'une personne qui en raison d'une disposition contraire au droit communautaire n'a pas été inscrite sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen du 10 juin 2004 et a donc été exclue de la participation à ces élections. Les révisions constitutionnelles nécessaires à l'établissement de ce droit devraient être mises effectives avant les prochaines élections qui auront lieu la première semaine de juin 2009.

¹⁴ Loi organique du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, a érigé les communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en Collectivités d'outre-mer aux termes de l'article 74 de la Constitution.

¹⁵ Décision du Conseil du 27 novembre 2001 JOCE 2001/822/CE

¹⁶ Aff. C300/04 JOCE 2006C/281/09 M.G. Eman O.B. Sevinger Interprétation des arts. 17, 19 en liaison avec les art.189 et 190, et 299 CE

La **conception unitaire du droit français**, inscrite dans l'article 1 du préambule de la constitution du 4 octobre 1958, « *La République est une et indivisible* », implique un territoire, un peuple, **une nationalité**. Il en résulte que les citoyens des PTOM sont des citoyens français et ne peuvent, au nom de ce principe d'unicité, bénéficier d'une double nationalité comme c'est le cas dans les territoires d'outre-mer rattachés au Royaume-Uni. A titre d'exemple, les citoyens des PTOM britanniques ont certes depuis mars 1999¹⁷ automatiquement la nationalité britannique et un droit de résidence dans l'Etat de rattachement mais peuvent également choisir la citoyenneté britannique du territoire du « Commonwealth ».

Le statut des PTOM est organisé au niveau national par une loi organique et au niveau européen dans le cadre de la **décision d'association avec l'UE** qui en définit son but, règle le fonctionnement des échanges commerciaux avec l'UE et entre les PTOM et définit l'enveloppe financière qui leur est destinée ».

Le particularisme de ce statut est la plus **grande autonomie** laissée aux PTOM d'avoir leurs **propres institutions**¹⁸ (un exécutif et un législatif) pour organiser la vie de leurs citoyens et légiférer dans des domaines tels que l'urbanisme, l'éducation et la formation, les transports etc. Ainsi en Polynésie française, des lois pays sont votées au sein de l'Assemblée territoriale polynésienne et applicables sur l'ensemble du territoire.

Se pose également la question de l'application de « **l'acquis communautaire** » qui, sous cette expression recouvre les traités, la législation en vigueur, la jurisprudence de la Cour de justice, les déclarations et autres résolutions des institutions de l'UE. Pour ce qui concerne l'application des principes fondateurs et la citoyenneté européenne, à part le contentieux concernant la citoyenneté européenne évoqués ci-dessus, ils sont pour l'ensemble intégrés dans la législation des Etats membres dont les PTOM dépendent. Par contre le débat reste ouvert concernant la législation européenne car les PTOM ne faisant pas partie du territoire de l'Union européenne, **le droit communautaire ne s'y applique pas**. Néanmoins, certaines directives européennes sont appliquées du fait de l'intégration de ces dernières dans le droit national de l'Etat membre auquel ils sont rattachés. Ainsi plusieurs **directives** dans le domaine de l'environnement (gestion des déchets, qualité de l'eau), des règles phytosanitaires, de la pêche, des services financiers s'appliquent dans les PTOM.

Les PTOM se situant en **dehors de Schengen**, l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui intègre la notion de coopération policière et judiciaire prévue dans le traité de Lisbonne en cours de ratification ne s'y appliquera pas, pas plus que la libre circulation telle que prévue dans l'accord figurant dans le traité d'Amsterdam.

Enfin, les PTOM sont éligibles au 10^e FED dont l'enveloppe financière pour 2008-2013 s'élève à 195 millions d'euros soit à titre d'exemple pour Aruba et les Antilles néerlandaises, un montant de 24 millions. Pour le même exercice, 286 millions d'euros sont alloués aux PTOM au titre de l'aide au développement.

Les échanges entre les PTOM ou entre les PTOM et les Etats de l'Union européenne sont organisés par la décision d'association (DAO) qui prévoit des règles d'origine favorables et un système d'**échanges commerciaux avantageux** (exemption des droits de douane).

¹⁷ White Paper on the subject called Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories" Chapter 3 Citizenship

¹⁸ Art. 7 et 8 de la loi organique n° 2004-192 27 février 2004

Le **développement durable** est orienté par des politiques et programmes axés sur la production, le développement du commerce, le développement humain, social et environnemental, et la coopération dans le domaine culturel et social.

La **coopération régionale et l'intégration** visent la coopération et le développement économiques, la libre circulation des personnes, des marchandises, des services, du travail et des technologies, la libéralisation des échanges et des paiements, des politiques de réformes sectorielles au niveau régional. Une enveloppe de 40 millions pour 2008-2013 est prévue à ce titre.

L'existence des PTOM en **droit international** trouve son fondement dans la **Convention de Vienne**¹⁹ qui reconnaît la personnalité juridique à des entités autres que les Etats, mais cette qualité doit être interprétée en ce qui concerne les PTOM français au regard de la Constitution française qui dispose dans son article 52 : « *Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification* ». En droit français, la participation d'un PTOM à un accord international suppose l'existence d'un pouvoir spécifique accordé par l'Etat français et la ratification du traité par la République française²⁰. Dans la pratique, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont associés ou participent à la négociation de nombreux accords internationaux. En cas de litige, le Conseil constitutionnel est saisi de l'affaire. D'une manière générale, les PTOM accèdent à la vie internationale en étant membres ou membres associés d'organisations internationales régionales. A titre d'exemple Montserrat est membre de l'OECS tandis qu'Anguilla et les îles vierges britanniques sont membres associés de la CARICOM.

CONCLUSION

Les statuts de RUP et de PTOM évolutifs par nature car fondés sur le principe de libre autodétermination des peuples et procédant de logiques différentes puisqu'ils s'appuient sur l'appartenance ou la non appartenance au territoire européen, le sujet est éminemment politique. Faut-il être au sein de l'Union européenne, défendre les principes et les valeurs européennes et les partager avec l'ensemble des autres îles de la Caraïbe dans le respect des autres systèmes en place, en s'appuyant sur un arsenal juridique de plus en plus puissant et sophistiqué ou faut-il opter pour un statut offrant davantage d'autonomie et de souplesse autorisant, dans le respect des institutions françaises, des institutions propres dans le cadre d'**accords d'association** avec l'Union européenne, dont le renouvellement se fait sur la base d'une négociation entre d'une part, les **21 PTOM**, groupe assez hétérogène ou coexistent des territoires ayant en commun leur éloignement de l'Europe continentale situés du Nord (Saint Pierre et Miquelon) au Sud (Terres australes), dans l'Atlantique (St Helena / Falkland), le Pacifique (Polynésie française / Pitcairn), certains vastes (Groenland) d'autres étroits (Iles Cayman, Saba), certains riches (Iles Caïmans) d'autres moins développés (Wallis et Futuna), et d'autre part l'**Union européenne**. Pour défendre au mieux les intérêts divers des PTOM, une excellente connaissance des règles du commerce international et du droit européen ainsi qu'une organisation suffisamment puissante et bien organisée auprès de l'UE, est nécessaire.

Une troisième voie pourrait consister, en la négociation au moyen d'un lobby puissant et bien structuré, d'un **statut « sui generis »** au sein du groupe des RUP qui prendrait davantage en compte les spécificités culturelles, économiques et sociales et apporterait les outils législatifs, les financements et les programmes (outre le Fonds de cohésion, Fonds de solidarité, Groupement

¹⁹ Convention de Vienne 1963 Article 2

²⁰ Article 53 de la Constitution française du 4 octobre 1958

européen de coopération territoriale GECT, Jaspers, Jérémie, Jessica, Micro Crédit initiative] dont la Guadeloupe et la Martinique ont réellement besoin et/ou adapterait leur utilisation, mais aussi permettrait de forger une **identité caribéenne** en autorisant une intégration plus poussée dans l'environnement géographique naturel au moyen de la coopération régionale et d'une activité internationale par la participation au moins en tant qu'observateur aux organisations internationales régionales (CARICOM, OECS, CARIFORUM). La Guadeloupe et la Martinique ont connu un développement incontestable depuis la mise en place des fonds structurels, les habitants ont acquis un niveau de formation, de savoir-faire, de compétences qui sont autant d'atouts à faire valoir au sein de l'Union européenne pour développer des **pôles de compétitivité et de richesse** dont les retombées économiques doivent être équitablement partagées entre tous.