



HAL
open science

Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union Européenne : enjeux et perspectives

Hélène Pongérard-Payet

► **To cite this version:**

Hélène Pongérard-Payet. Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union Européenne : enjeux et perspectives. Revue juridique de l'Océan Indien, 2011, 13, pp.7-28. hal-02544481

HAL Id: hal-02544481

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02544481>

Submitted on 16 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.

OCÉAN INDIEN - OUTRE-MER - MAYOTTE

Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union Européenne : enjeux et perspectives¹

Hélène PONGÉRARD-PAYET

*Maître de conférences en droit public, HDR
à l'Université de La Réunion*

1 - Bien qu'éloignées géographiquement de l'Europe continentale, les collectivités d'outre-mer - qui dépendent d'un État membre de l'Union européenne – restent au centre des préoccupations et des actions communautaires, si bien qu'il est possible d'affirmer l'existence d'un véritable droit communautaire d'outre-mer². L'Union européenne reconnaît, en effet, la situation spécifique de ces collectivités ultramarines, 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. Reprenant l'article 299 paragraphe 2 TCE³, les articles 349 et 355 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) traitent ainsi des régions ultrapériphériques, tandis que l'article 355 paragraphe 2 TFUE (ex-article 299 paragraphe 3 TCE) fait référence aux pays et territoires d'outre-mer, connus respectivement sous les acronymes de RUP et de PTOM. Actuellement, au nombre de neuf, les régions ultrapériphériques désignent les quatre DOM français (La Guyane, La Guadeloupe, La Martinique et La Réunion), deux régions autonomes portugaises (Les Açores et Madère), une communauté autonome espagnole (Les Canaries) ainsi que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, deux COM françaises (Saint-Barthélemy et Saint-Martin)⁴. Pour leur part, les pays et territoires d'outre-mer sont au nombre de vingt-et-un et dépendent de quatre États membres. L'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'UE énumère ainsi douze PTOM britanniques⁵, deux PTOM néerlandais¹, un PTOM danois² et, enfin, six PTOM français³. La

¹ Colloque du Conseil général de Mayotte et de l'Institut de droit d'outre-mer (IDOM) - (Mamoudzou, 9-11 décembre 2009).

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 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.

⁴ Ces territoires, qui faisaient partie de la Guadeloupe, sont devenus des collectivités d'outre-mer (COM), en application de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, *JORF* n° 45, 22 février 2007, p. 3121.

⁵ 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 ne s'appliquent plus aux Bermudes, conformément à leurs souhaits, bien qu'ils continuent à figurer à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de

France est donc 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 inversement⁴. 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 sur le fonctionnement de l'UE⁵. Mayotte aspire, en effet, à changer de statut communautaire. D'où l'intérêt de se pencher, au cours de ce colloque, sur les enjeux et les perspectives d'une évolution du statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne. Centrale dans l'ordonnement du droit communautaire, la distinction entre RUP et PTOM entraîne, en effet, des conséquences importantes. Ainsi seules les RUP font partie intégrante de l'UE et se voient donc pleinement appliquer les traités et les normes communautaires, sauf dérogations liées à leurs handicaps structurels⁶. En revanche, bien qu'ils dépendent d'un État membre de l'Union, les PTOM ne sont pas intégrés, mais sont simplement associés à l'UE. Par conséquent, le droit communautaire ne leur est pas applicable⁷, à l'exception d'un régime spécifique d'association défini, dès le traité de Rome, dans la quatrième partie du traité et précisé, en droit positif, par la décision d'association du 27 novembre 2001⁸. Alors que le statut d'association des pays et territoires d'outre-mer est consacré dès l'origine par le traité de Rome de 1957 afin de promouvoir leur développement socio-économique, le statut d'intégration adaptée des régions ultrapériphériques n'a été reconnu que tardivement par l'UE¹⁰. Fort mal rédigé et non dépourvu d'ambiguïté, l'article 227 paragraphe 2 du traité de Rome de 1957¹¹ reconnaissait, en effet, implicitement la spécificité des DOM. Il a fallu attendre une déclaration n° 26 du traité de Maastricht, signé en 1992 et entré en vigueur en 1993, pour que la notion de « région ultrapériphérique » soit reconnue pour la première fois. Mais, la consécration de la notion dans le corps même des traités avec force juridique contraignante viendra avec le traité d'Amsterdam signé en 1997 et entré en vigueur en 1999, qui a réécrit l'article 227 paragraphe 2 du traité de

l'UE (ex-annexe II du traité CE).

¹ Antilles néerlandaises et Aruba.

² Le Groenland.

³ La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les TAAF, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis-et-Futuna.

⁴ En ce sens, J. Ziller, « L'Union européenne et l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2005, n° 113, p. 145.

⁵ V. *infra*, § 26.

⁶ Sur le champ d'application territorial des traités, V. A. Rigaux, « Territoire communautaire », *Répertoire communautaire Dalloz*, octobre 1995 ; J. Ziller, « Champ d'application du droit communautaire et de l'Union - Application territoriale », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 470, 1^{er} mars 2006.

⁷ Exclut en principe du champ d'application du traité sur le fonctionnement de l'UE (ex-traité CE), les PTOM 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.

⁸ Décision n° 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (*JOCE*, n° L 314, 30 novembre 2001, p. 1. V. aussi l'appendice 2 à l'annexe III de la décision, *JOCE*, n° L 324, 7 décembre 2001, p. 1). Applicable jusqu'au 31 décembre 2011, son application a été étendue au 31 décembre 2013 par la décision n° 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007, *JOUE*, n° L 109, 26 avril 2007, p. 33.

⁹ Aux articles 131 à 136 bis, devenus articles 182 à 188 TCE, puis 198 à 204 TFUE. 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*, Paris, Economica, 1992, 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...*, *op. cit.*, p. 623 ; A. Stathopoulos, « Commentaire des articles 182 à 188 », in P. Léger (dir.), *op. cit.*, p. 1885.

¹⁰ 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.

¹¹ V. V. Coussirat-Coustère, « Article 227 », in V. Constantinesco, J.-P. Jacqué, R. Kovar et D. Simon (dir.), *Traité instituant la C.E.E...*, *op. cit.*, 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.

Rome, devenu alors l'article 299 paragraphe 2 TCE, dont l'alinéa 1 est repris, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹, à l'article 355 paragraphe 1 TFUE et les alinéas 2, 3 et 4 à l'article 349 TFUE. Ces dispositions consacrent le principe d'intégration des RUP à l'UE (article 355 paragraphe 1 TFUE) et surtout le principe d'adaptation du droit communautaire à leurs spécificités (article 349 TFUE). Tels sont les principes qui s'appliqueront à Mayotte en cas de passage au statut de RUP. S'interroger dès lors sur les enjeux et les perspectives du statut de Mayotte vis-à-vis de l'UE, autrement dit de son accession au statut de région ultrapériphérique, revient essentiellement à se poser deux questions fondamentales. D'une part, Mayotte a-t-elle intérêt à se voir appliquer le statut de RUP plutôt que celui de PTOM ? (I). D'autre part, le souhait de la population et des élus mahorais d'accéder au statut de région ultrapériphérique le plus rapidement possible, dès la départementalisation, est-il juridiquement réalisable ? (II).

I.- Les enjeux d'une accession de Mayotte au statut séduisant et ambivalent de région ultrapériphérique

2 - Il faut, de prime abord, reconnaître que dans l'ordonnement du droit communautaire d'outre-mer, les statuts de RUP et de PTOM se distinguent fondamentalement, sans pour autant que l'un ou l'autre apparaisse intrinsèquement parfait ou imparfait. Chacun présente, en effet, des avantages spécifiques et attrayants ainsi que des inconvénients, si bien que de manière générale les PTOM envient l'accès aux fonds structurels des RUP et les RUP la plus grande liberté économique et commerciale dont bénéficient les PTOM. Selon le Professeur Jacques Ziller, « *il est difficile et trompeur de comparer le statut des PTOM et celui des RUP en des termes aussi abstraits : la question de savoir si l'intégration est préférable à l'association dépend très étroitement de la structure du marché, mais aussi de la démographie et de l'environnement régional de chaque territoire concerné, indépendamment de son statut en droit interne, mais aussi des possibilités de financement disponibles pour la politique de cohésion économique et sociale (fonds structurels) comparée à ceux du FED. Beaucoup de ces éléments peuvent varier dans le temps* »². Dans un livre vert du 25 juin 2008, la Commission affirme, par ailleurs, que compte tenu de leur statut distinct, 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. Pourtant, eu égard à la volonté de Mayotte de passer du statut de PTOM à celui de RUP, il faut bien se livrer à cet exercice délicat et sujet à controverses afin de déterminer les enjeux d'une telle mutation. En raison du caractère délicat de la comparaison, il s'agira de donner un aperçu de la perte qu'occasionnera en termes d'avantages l'abandon du statut de pays et territoire d'outre-mer (A), avant de s'interroger sur le caractère réellement attractif du statut de région ultrapériphérique (B).

¹ 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.

² « L'Union européenne et l'outre-mer », *op. cit.*, p. 153.

³ Livre vert sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer, COM(2008) 383 final, p. 3, § 2.1.

A.– Un aperçu de la perte des avantages du statut de pays et territoire d'outre-mer

3 - Aux termes de l'article 198 TFUE (ex-article 182 TCE), le régime d'association des PTOM¹ vise à promouvoir leur développement économique et social ainsi que l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble. A cette fin, les territoires concernés bénéficient d'un certain nombre d'avantages spécifiques, au titre de la coopération économique et commerciale (1) et de la coopération pour le développement (2) ; avantages que Mayotte perdra assurément lorsqu'elle accèdera au statut de région ultrapériphérique. Les avantages de l'un ou l'autre statut communautaire ne peuvent pas, en effet, être cumulés.

1 – La perte significative des avantages de la coopération économique et commerciale

4 - En devenant une région ultrapériphérique, Mayotte ne pourra plus bénéficier du régime commercial très avantageux, défini par les articles 199 et 200 TFUE (ex-articles 183 et 184 TCE) et précisé par la décision d'association du Conseil du 27 novembre 2001². Sans doute les produits d'origine mahoraise importés dans l'Union continueront-ils à bénéficier d'un libre accès au marché communautaire, en n'étant soumis ni aux droits d'importation, ni aux restrictions quantitatives, conformément au principe de libre circulation des marchandises. En revanche, ce régime qui n'était pas réciproque le deviendra avec la transformation de Mayotte en RUP. En conséquence, les produits d'origine communautaire ne pourront plus à leur entrée dans Mayotte être soumis à des droits ou taxes d'importation. La collectivité ne pourra plus, en effet, invoquer l'article 200, paragraphe 3, TFUE (ex-article 184, paragraphe 3, TCE) selon lequel « *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* ». Ainsi que le soulignait un rapport du Sénat du 27 novembre 2008³, « *en quittant le régime des PTOM, Mayotte ne pourrait conserver les importantes ressources qu'elle tire aujourd'hui des droits de douane* ». En d'autres termes, Mayotte ne pourra plus conserver un statut fiscal et douanier particulier. Elle devra abandonner ses barrières douanières. Le manque à gagner devra être estimé par la collectivité et être compensé par de nouvelles recettes fiscales⁴.

5 - La question se pose de savoir si ce manque à gagner ne pourrait pas en partie être compensé par l'octroi de mer, qui pourrait être étendu à Mayotte en sa qualité de RUP. L'octroi de mer est une taxe ultramarine qui frappe, dans son régime actuel, les marchandises introduites dans les DOM et, en partie, les productions locales. Elle repose sur un régime dérogatoire accordé aux DOM en application du principe d'adaptation du droit communautaire commun à la

¹ Sur les PTOM, V. notamment D. Dormoy, « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 473, 1^{er} juill. 2007 ; « Les pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne », in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 139 ; J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, coll. Manuel, 2007, pp. 239-281 et la bibliographie citée pp. 462-463 ; J.-C. Gautron, « Le statut communautaire des DOM et des PTOM », *RAE*, 2006, n° 3, p. 390 ; I. Omarjee, « Association (Pays et territoires d'outre-mer) », *Répertoire communautaire Dalloz*, septembre 2003 ; J. Ziller, « L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne », *RFAP*, 2002, n° 101, p. 127.

² Préc.

³ Rapport d'information n° 115 (2008-2009) de J.-J. Hiest, M. André, C. Cointat et Y. Détraigne, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », 27 novembre 2008, p. 81.

⁴ *Ibid.*, p. 90.

spécificité des RUP par une décision du Conseil du 10 février 2004, laquelle a prolongé le régime spécifique de l'octroi de mer jusqu'en 2014¹. Même si l'avenir de cet impôt demeure incertain, eu égard aux critiques de la Commission européenne à son encontre, le Sénat français s'est montré - pour reprendre les termes mêmes de son rapport du 7 juillet 2009 - « raisonnablement optimiste sur une possible reconduction du régime de l'octroi de mer après 2014 », en estimant que « la décision finale dépendra beaucoup de la volonté politique de la France de défendre un tel régime »². Les Canaries bénéficient également d'un impôt équivalent, dénommé AIEM (« *Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias* ») dont le régime prévu pour une durée de dix ans expire le 31 décembre 2011³. Là encore, les représentants de l'Espagne et des îles Canaries se sont montrés assez confiants sur la reconduction du régime de l'AIEM, dans la mesure où la décision finale sera prise au niveau politique au Conseil. Il faut, toutefois, rappeler que l'octroi de mer et l'AIEM relèvent d'un régime dérogatoire ne constituant pas un droit acquis et dont la reconduction fait l'objet de négociations tous les dix ans.

6 - Parallèlement à la perte d'un régime douanier avantageux, Mayotte devrait, en délaissant le statut de PTOM, perdre une certaine liberté économique, en étant soumise au droit communautaire. A cet égard, il lui appartient de mesurer l'impact de l'application de la politique commune de la pêche. Par exemple, afin de pouvoir disposer de compétences étendues en matière d'exploitation de ressources halieutiques et ne pas avoir à partager avec les institutions communautaires des compétences obtenues en matière de pêche, suite à l'accession au statut d'autonomie interne en 1979, le Groenland préféra, dans un référendum organisé en 1982, renoncer à l'intégration à la Communauté et se voir appliquer le régime d'association des PTOM⁴. Celui-ci lui fut étendu par le traité de Bruxelles, signé le 13 mars 1984 et entré en vigueur le 1^{er} février 1985. Certes, la situation de Mayotte n'est pas comparable à celle du Groenland, puisqu'elle n'est pas dotée de l'autonomie.

Néanmoins, Saint-Pierre-et-Miquelon⁵, qui n'est pas non plus doté de l'autonomie, a préféré renoncer en 1985 au statut de DOM obtenu en 1976 au profit de celui de collectivité territoriale à statut particulier pour pouvoir continuer à bénéficier au niveau communautaire des avantages résultant du statut de PTOM, à savoir un régime douanier et fiscal avantageux et surtout une liberté économique en matière de pêche (secteur essentiel d'activité économique de l'archipel). La politique communautaire de la pêche risquait, en effet, de compliquer davantage la signature d'accords de pêche avec le Canada, la France devant être remplacée par la Communauté européenne.

¹ Cette décision n° 2004/162/CE, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer (*JOUE*, n° L 52, 21 février 2004, p. 64), a prorogé jusqu'au 1^{er} juillet 2014 la décision n° 89/688/CEE du Conseil du 22 décembre 1989 (*JOCE*, n° L 399, 30 décembre 1989, p. 46). Elle est appliquée par la loi française n° 2004-639 du 2 juillet 2004 (*JORF* n° 153, 3 juillet 2004, p. 12114 ; D. Simon, « Le « nouvel octroi de mer » : serpent de mer apprivoisé ou laboratoire de l'ultrapériphéricité ? », *Europe*, juin 2004, chron. n° 7, p. 6) et son décret d'application n° 2004-1550 du 30 décembre 2004, *JORF* n° 1, 1^{er} janvier 2005, p. 147.

² Rapport d'information n° 519 (2008-2009) d'E. Doligé, « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », volume 2 (comptes rendus des auditions et des déplacements de la mission), p. 144. V. aussi le volume 1 (rapport), spéc. pp. 230-231.

³ V. le rapport d'information du Sénat n° 519, volume 1, *ibid.*, pp. 231-232 et volume 2, *ibid.*, pp. 152-153.

⁴ Sur le cas du Groenland, 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} déc. 2006, § 12 ; J. Ziller, *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 470, *op. cit.*, § 183 et suiv.

⁵ V. D. Custos, *ibid.*, § 13 ; J. Ziller, *ibid.*, § 186 et suiv.

Les enjeux sont sans doute moins importants pour Mayotte où la filière pêche consiste très largement en une activité d'auto-consommation artisanale¹. Plutôt que de préserver la liberté de l'État français de négocier des accords de pêche dans la zone, Mayotte préfère sans doute, en dépit des potentialités halieutiques de l'île, bénéficier, en accédant au statut de RUP, des aides du Fonds européen pour la pêche (FEP) dans le cadre de la politique communautaire de la pêche et plus largement des fonds structurels, d'autant que les avantages comparatifs du Fonds européen de développement (FED) s'avèrent peu significatifs.

2 – La perte peu significative des avantages de la coopération pour le financement du développement

7 - En quittant le régime des PTOM, Mayotte ne bénéficiera plus de financements européens au titre du FED, auquel tous les PTOM sont éligibles à l'exception du Groenland, qui bénéficie pour sa part d'une allocation financière annuelle en dehors du FED. Créé en 1958, 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 et octroient des aides à la fois aux pays ACP et aux PTOM. Ces aides communautaires visent seulement à compléter les efforts des PTOM et des États dont ils relèvent. En outre, un traitement privilégié est accordé parmi les PTOM à ceux les moins développés², parmi lesquels pour la France, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte³. L'action de chaque FED est régie 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^{ème} FED pour les PTOM s'élevait à 175 millions d'euros⁴, dont environ la moitié a bénéficié aux PTOM français⁵. Le montant total alloué à Mayotte au titre du 9^{ème} FED, y compris les transferts des FED précédents, était de 24,15 millions d'euros⁶. Pour la période actuelle 2008-2013, la dotation du 10^{ème} FED, institué sur la base d'un accord interne des États membres signé le 17 juillet 2006⁷, s'élève à 286 millions d'euros pour les PTOM⁸. Mayotte bénéficiera d'une allocation de 22,92 millions d'euros au titre du 10^{ème} FED. Néanmoins, en devenant une RUP, Mayotte devrait bénéficier de financements nettement plus importants, en particulier dans le cadre des fonds

¹ V. en ce sens le rapport du Conseil économique et social français de 2007, présenté par G. d'Aboville, « La pêche et l'aquaculture en outre-mer », p. II-92. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.conseil-economique-et-social.fr/rapport/doclon/07070414.pdf>

² Art. 3 de la décision d'association de 2001, préc.

³ La liste des PTOM les moins développés figure à l'annexe I B de la décision d'association de 2001, préc.

⁴ Sur sa répartition entre les PTOM et les divers instruments (153 millions d'euros d'aides non remboursables, 20 d'aides remboursables au titre de la facilité d'investissement et 2 en matière d'assistance technique), V. l'annexe II A de la décision d'association de 2001, préc. Sur le financement en général du FED, V. J. Jorda, « Les fonds et subventions », in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 325, spéc. p. 346 et suiv.

⁵ Ils ont bénéficié d'un peu plus de 50 % (66,1 millions d'euros) des montants indicatifs alloués (127,1 millions d'euros). V. l'art. 3 § 4 de l'annexe II A de la décision d'association de 2001, préc.

⁶ V. en ce sens, le site suivant de la Commission, selon lequel un montant de 20,526 millions d'euros a fait l'objet d'une convention de financement signée en novembre 2007 pour les projets de reboisement, de drainage des eaux pluviales et d'un centre de traitement des déchets : http://eeas.europa.eu/mayotte/index_en.htm.

⁷ "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.

⁸ Sur sa répartition entre les PTOM et les divers instruments (250 millions d'euros d'aides non remboursables, 30 remboursables pour facilité d'investissement et 6 en matière d'assistance technique), V. l'annexe II A bis de la décision n° 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007, préc.

structurels¹. A titre de comparaison, le montant total proposé par la Commission européenne aux RUP s'élève à « 7,8 milliards d'euros d'investissement communautaire pour la période 2007-2013 »². Bien que l'argument de l'attrait financier du statut de RUP (7,8 milliards contre 286 millions d'euros) paraisse incontestable, il convient, cependant, de s'interroger sur tous les aspects tant attractifs que négatifs du statut de RUP, afin de déterminer s'il est réellement souhaitable pour Mayotte d'y avoir accès, sachant qu'en contrepartie, elle va perdre un régime fiscal et douanier avantageux.

B.- L'attrait en question du statut de région ultrapériphérique

8 - En devenant une région ultrapériphérique³, Mayotte obtiendra de l'Union européenne des avantages correspondants à ce statut (1). Mais, elle sera également soumise envers l'Union à des obligations et à certaines contraintes qu'il ne faut pas sous-estimer (2).

1 – Les avantages d'une accession au statut de RUP

9 - Les actions communautaires en faveur des RUP⁴ prennent classiquement la forme de soutiens financiers⁵ et de mesures d'adaptation des politiques communautaires, qui devraient bénéficier à Mayotte en cas d'obtention du statut de RUP. En premier lieu, l'obtention d'un tel statut permettrait d'étendre, le cas échéant, à Mayotte l'ensemble des mesures spécifiques prises par les institutions communautaires et justifiées par le particularisme structurel des RUP. Il ne s'agit pas ici d'énumérer la pléthore de textes arrêtés par les institutions communautaires, mais d'en présenter l'esprit. Dans son rapport du 14 mars 2000 « sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2 »⁶, la Commission recense « plus de 700 actes » communautaires concernés par l'adaptation normative. Initialement, ces mesures se rattachent aux POSEI (« programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité ») institués par les décisions du Conseil du 22 décembre 1989 et du 26 juin 1991 (dites décisions POSEIDOM⁷, POSEICAN et POSEIMA)⁸. Ces programmes, au champ d'action large (agriculture, pêche,

¹ V. en ce sens, J. Ziller, « L'Union européenne et l'outre-mer », *op. cit.*, p. 150.

² Communication du 17 octobre 2008, « les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », COM(2008) 642 final, p. 10, § 5.1.

³ Sur les RUP, V. notamment F. Brial, « La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne », *CDE*, 1995, p. 461 ; J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, *op. cit.*, pp. 111-150 et la bibliographie citée pp. 458-459 ; I. Omarjee, « Régions ultrapériphériques », *Répertoire communautaire Dalloz*, janvier 2002 ; N. Rubio, « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 121 ; L. Sermet, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, juin 2002, p. 3. ; C. Vitalien, « Les régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation », *RFAP*, 2002, n° 101, p. 115.

⁴ V. H. Pongérard-Payet, « Quelle action communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer ? », *RMCUE*, janvier 2010, n° 534, p. 37, spéc. p. 44, § 24 et suiv.

⁵ V. J. Jorda, « Les fonds et subventions », *op. cit.*, p. 325.

⁶ COM (2000), 147 final, p. 13.

⁷ Décision n° 89/687/CEE du 22 décembre 1989, applicable aux DOM, *JOCE*, n° L 399, 30 décembre 1989, p. 39. V. D. Custos, « La stratégie ultrapériphérique : POSEIDOM », in L. Gard et A. de Raulin (dir.), *Le développement des DOM et la Communauté européenne*, Les études de la Documentation française, 1998, p. 55.

⁸ Décision POSEICAN n° 91/314/CEE, applicable aux Canaries, *JOCE*, n° L 171, 29 juin 1991, p. 5, et p. 10 pour la décision POSEIMA n° 91/315/CEE, applicable à Madère et aux Açores.

fiscalité, aides d'État, transports etc.), 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 humaines. Depuis le traité d'Amsterdam, cette action communautaire plurisectorielle en faveur des RUP s'est poursuivie dans le cadre de l'article 299 paragraphe 2 TCE, qui a permis d'adapter le 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 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 secteur agricole, de nouveaux POSEI sont actuellement en vigueur². Ils visent à soutenir la production agricole locale et à faciliter l'approvisionnement en produits agricoles. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'action communautaire à l'égard des RUP va se poursuivre dans le cadre de l'article 349 TFUE. Mais, il ne faut pas, en dépit de leur importance, surestimer ces mesures qui restent des mesures dérogatoires au droit communautaire commun, ainsi que l'atteste la décision octroi de mer de 2004³. En outre, selon un rapport du Sénat du 7 juillet 2009⁴, si le bilan apparaît positif dans bien des domaines, comme celui de la PAC avec le POSEIDOM qui représente une enveloppe de 273 millions d'euros, la spécificité des RUP n'est pourtant pas suffisamment prise en compte dans d'autres domaines, comme la politique commune de la pêche ou l'insertion régionale. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que si le Conseil peut adopter des mesures d'adaptation, de telles mesures ne doivent pas aux termes de l'article 349, alinéa 3, TFUE « nuire à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

10 - En second lieu, l'obtention du statut de RUP permettrait à Mayotte d'accéder à des financements européens importants, en particulier aux fonds structurels⁵, et devrait, en conséquence, lui permettre, ainsi que le souligne un rapport du Sénat du 27 novembre 2008, « de faire des progrès rapides en matière d'infrastructures et de développement économique »⁶. Les fonds structurels s'inscrivent dans la politique régionale communautaire, dite de cohésion territoriale, économique et sociale, qui vise essentiellement à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions de l'Union. Deuxième poste du budget européen après la PAC, elle représente actuellement près de 36 % du budget total de l'UE avec une enveloppe de 347,41 milliards d'euros pour la période 2007-2013⁷. Dans le cadre de cette politique, les RUP ont bénéficié de 7,7 milliards d'euros⁸, pour la période 2000-2006. Elles ont, à ce titre, obtenu l'aide du FEDER, du FSE, du FEOGA et de l'IFOP⁹, car elles étaient toutes éligibles à l'un des

¹ Évolution et bilan de la stratégie pour les régions ultrapériphériques, (SEC(2007) 1112), pp. 23-45. V. aussi sur l'adaptation des politiques communes aux DOM, D. Custos, « Champ d'application territorial du droit communautaire et de l'Union – Départements d'outre-mer (DOM) – Réalité de l'intégration », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 472, 1^{er} janvier 2008, § 48 et suiv.

² V. le 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 (*JOUE*, n° L 42, 14 février 2006, p. 1) 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. *supra*, § 5.

⁴ Rapport d'information n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, pp. 222-224.

⁵ V. P. Pelan, *Les fonds structurels de l'Union européenne. Principes et bonnes pratiques*, Adetef Gualino, 2008.

⁶ Rapport d'information n° 115 de J.-J. Hyst, M. André, C. Cointat et Y. Détraigne, *op. cit.*, p. 81.

⁷ Selon les chiffres du site de la Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_fr.htm).

⁸ 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.

⁹ 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. Le Fonds social européen

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 objectif¹.

Pour la période 2007-2013, la politique de cohésion n'est plus financée pour les régions que par deux fonds structurels (FSE et FEDER) sur la base de trois objectifs prioritaires. Dans ce cadre, 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 FSE². Il faut y ajouter l'allocation spécifique de 979 millions d'euros³, qui est réservée aux RUP afin de compenser les surcoûts imputables à leurs handicaps permanents. Près du quart de l'enveloppe globale destinée à la France (14,3 milliards d'euros) profite aux DOM français, qui obtiennent ainsi plus de 3 milliards d'euros⁴, dont 482 millions au titre de l'allocation spécifique de compensation des surcoûts⁵. Les DOM français et les Açores sont, en effet, éligibles à l'objectif de convergence⁶, qui concerne les régions les moins favorisées dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Les DOM sont, d'ailleurs, les seuls en France à bénéficier de cet objectif, qui vise à accélérer le rapprochement des États membres et des régions les moins développées et absorbe 81,54 % des moyens financiers (soit 283 milliards d'euros⁷, dont 3,191 milliards pour les DOM français, contre 2,885 milliards d'euros pour la période 2000-2006⁸). Les financements sont accordés par le FEDER et le FSE. Les Canaries et Madère sont, pour leur part, éligibles à l'objectif 2 dit de compétitivité⁹. 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 (soit 8,72 milliards d'euros, dont 96 millions en faveur des DOM¹⁰). Les DOM français sont aussi éligibles au premier volet "coopération

(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 politique agricole commune. 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. 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, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, PUF, 8^e éd., 2006, spéc. § 332 et suiv. sur la politique régionale, § 308 et 311 *bis* sur le FEADER et § 320 sur le FEP.

¹ Pour une analyse approfondie de l'intervention des fonds structurels au bénéfice des DOM, V. D. Custos, *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 472, *op. cit.*, § 13 et suiv.

² Selon les chiffres du site de la Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/outermost/index_fr.htm).

³ En ce sens, le communiqué de presse de la Commission du 12 septembre 2007, préc.

⁴ Selon les chiffres du rapport d'information du Sénat n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, p. 222.

⁵ *Ibid.*, p. 215.

⁶ 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.

⁷ Sur la répartition par objectif en pourcentage et en milliards d'euros (prix courants), V. le site de la Commission : http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_fr.htm

⁸ En ce sens, le rapport d'information du Sénat n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, p. 215.

⁹ 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.

¹⁰ Selon les chiffres du rapport d'information du Sénat n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, p. 217.

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)¹. En définitive, malgré l’élargissement de l’Union aux PECO en 2004 et en 2007, la situation des RUP, en particulier des DOM, a été préservée pour la période 2007-2013. Selon une communication de la Commission européenne du 12 septembre 2007, 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 il conviendra de poursuivre l’effort d’adaptation des politiques communautaires et de soutien spécifiques chaque fois que nécessaire* »². Aussi a-t-elle proposé, dans une autre communication du 17 octobre 2008, d’accorder à ces régions spécifiques un montant total de 7,84 milliards d’euros d’investissements communautaires pour la période 2007-2013, dans le cadre des fonds suivants : FSE, FEDER, FEADER, FEP et POSEI³. Notons que dans ce cadre, en plus de l’enveloppe de plus de 3 milliards au titre du FEDER et du FSE, les DOM français bénéficient de 631 millions d’euros versés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), au titre de la politique de développement rural, et de 34,25 millions d’euros, versés par le Fonds européen pour la pêche (FEP) au titre de la politique communautaire de la pêche⁴. La Réunion a notamment obtenu 1531 millions d’euros, dans le cadre de l’objectif 1, au titre du FEDER et du FSE, 319 millions d’euros au titre du FEADER et 12,9 millions d’euros au titre du FEP⁵. A titre de comparaison, l’allocation de 22,92 millions d’euros obtenue par Mayotte dans le cadre du 10^{ème} FED⁶, en qualité de PTOM, apparaît bien dérisoire et justifie sans doute la volonté d’obtenir le statut de RUP.

11 - Mais, la question fondamentale consiste à savoir si les DOM continueront à pouvoir bénéficier des fonds structurels après 2014, de la même manière que la question s’était posée avant 2007. La réponse sera-t-elle en 2014 aussi positive qu’en 2007 ? Il est certain que l’élargissement de l’UE aux PECO en 2004 et en 2007 a modifié, par effet statistique, la place des DOM sur l’échelle de la richesse régionale dans l’UE. Les DOM ne figurent plus parmi les régions les plus défavorisées de l’Europe et sont devancés par les trois quarts des régions des nouveaux États membres. Selon le rapport du Sénat du 7 juillet 2009, il existe « *un risque sérieux d’une diminution sensible des financements européens pour la période postérieure à 2014* »⁷. Par exemple, la Martinique a été éligible de justesse à l’objectif 1 convergence pour la période actuelle, son PIB par habitant se rapprochant sensiblement du seuil de 75 % de la moyenne européenne du PIB par habitant⁸. Pourtant, ainsi que le soulignait déjà une communication de la Commission européenne du 12 septembre 2007, si « *les RUP n’appartiennent plus au groupe des régions les plus pauvres de l’UE élargie, néanmoins la*

¹ 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 transfrontaliers et transnationaux de l’objectif Coopération territoriale européenne pour la période 2007-2013, JOUE, n° L 312, 11 novembre 2006, p. 47.

² Communication du 12 septembre 2007, « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM(2007), 507 final, p. 10, § 4.

³ Communication du 17 octobre 2008, « les Régions ultrapériphériques : un atout pour l’Europe », COM(2008) 642 final, p. 10, § 5.1.

⁴ Selon les chiffres du rapport d’information du Sénat n° 519 d’E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, pp. 219-220.

⁵ Selon les chiffres du rapport d’information du Sénat n° 519, *ibid.*, qui indique aussi les enveloppes relatives aux trois autres DOM. V. spéc. p. 216 (concernant le FEDER et le FSE) et pp. 219-220 (concernant le FEADER et le FEP).

⁶ Selon les chiffres du site de la Commission (http://eeas.europa.eu/mayotte/index_en.htm).

⁷ Rapport d’information du Sénat n° 519 d’E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, p. 233.

⁸ Sur le site de la Commission mis à jour en juin 2009, son PIB par habitant est désormais estimé à 75,6 % de la moyenne européenne (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/outermost/index_fr.htm).

permanence et le cumul des facteurs nuisant à leur potentiel de développement subsistent »¹. Les critères de l'ultrapériphéricité, qui correspondent aux handicaps structurels auxquels les RUP sont confrontées en permanence (éloignement, isolement ou insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits), demeurent, en effet. Consciente d'ailleurs, de cet état de fait, la Commission européenne a renouvelé sa stratégie à l'égard des RUP afin d'assurer la pérennité du concept d'ultrapériphéricité². C'est à cette fin qu'elle a proposé en faveur des RUP l'institution d'une allocation additionnelle de compensation des surcoûts (de 35 euros par habitant et par an)³, qui a été mise en place dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 et qui pourrait être reconduite dans les prochaines perspectives financières, bien que la méthode de calcul utilisée par la Commission soit critiquée⁴. De même, dans une communication du 17 octobre 2008 intitulée : « les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe »⁵, la Commission jette un regard neuf sur les RUP. Celles-ci sont appréhendées dans une optique de pôle géostratégique et de laboratoire privilégié pour l'Europe, en tant qu'elles renferment de riches potentialités à développer, dans des secteurs à forte valeur ajoutée, tels que l'agro-alimentaire, la biodiversité, les énergies renouvelables, l'astrophysique, l'aérospatial, l'océanographie, la vulcanologie ou encore la sismologie. La nouvelle approche vise à valoriser les atouts de ces régions en tant qu'avant-postes de l'UE dans le monde ainsi qu'en matière de lutte contre le changement climatique, de biodiversité, d'écosystèmes marins, de politique maritime et d'agriculture notamment. Le Sénat français affirmait déjà en 2006 que « *le temps n'est pas loin où les DOM auront plus intérêt à se présenter comme des territoires stratégiques pour l'UE plutôt que comme les parents pauvres de l'Europe* »⁶. Dans cette perspective, il faut espérer que la nouvelle approche de la Commission ne restera pas lettre morte. Elle pourrait se traduire par des mesures concrètes dans le cadre de la politique de cohésion ou d'autres politiques communautaires, comme la PAC ainsi que dans les prochaines perspectives financières, avec le concours des instruments financiers existants (FEDER, FSE, FEADER et FEP).

Au-delà de la question sensible de la pérennité des crédits européens, qui pourraient être reconduits sur la base notamment du nouveau paradigme axé sur la valorisation des atouts des RUP, il faut, en tout état de cause, regretter une assez faible utilisation des crédits alloués, « *de l'ordre de 40 à 60 % selon les collectivités concernées* »⁷. En outre, il faut avoir conscience qu'il n'y a pas d'accès direct aux fonds européens. Des principes sont à respecter et les crédits doivent être utilisés afin de ne pas être reversés au budget communautaire. Le statut de RUP ne va pas, en effet, sans contraintes.

¹ Préc.

² V. H. Pongérard-Payet, *op. cit.*, p. 45, § 29 et suiv.

³ Sur cette allocation 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).

⁴ V. le rapport d'information du Sénat n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, pp. 233, 242 et 243.

⁵ COM(2008) 642 final.

⁶ Rapport d'information du Sénat n° 337 (2005-2006) de 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.

⁷ Rapport d'information du Sénat n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, p. 240.

2 – Les contraintes d'une accession au statut de RUP

12 - La principale contrainte de l'accession de Mayotte au statut de RUP devrait consister dans la reprise de l'acquis communautaire, c'est-à-dire de l'ensemble des traités, actes et politiques communautaires existants. En devenant une RUP, Mayotte abandonnera, en effet, le statut d'association pour être intégrée à l'Union européenne. Les droits communautaires originaire et dérivé y seront donc pleinement applicables, sauf dérogations liées aux handicaps structurels des RUP. Le traité Euratom et le traité sur l'Union européenne s'appliquent d'ores et déjà à Mayotte, le premier incluant dans son champ d'application les PTOM, le second étant présumé s'appliquer à l'ensemble du territoire des États membres. Néanmoins, le traité sur le fonctionnement de l'UE (ancien traité instituant la CE) et le droit communautaire dérivé en résultant nécessiteront d'y être rendus applicables. Selon le rapport public 2007 du Conseil d'État, qui s'appuie sur des chiffres de la Commission européenne, le droit communautaire dérivé « représente 14 500 actes normatifs et quelque 97 000 pages de Journal officiel de l'Union européenne »¹. En application des principes de primauté et d'effet direct du droit communautaire, les collectivités territoriales des États membres doivent, en tant que sujets du droit communautaire, le respecter et le mettre en œuvre. Dans un arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo*, la CJCE a eu l'occasion d'affirmer, conformément à une jurisprudence constante, que « tous les organes de l'administration, y compris les autorités décentralisées, telles les communes, sont tenues de faire application » des normes de droit communautaire². Néanmoins, même si la violation du droit communautaire est commise par une collectivité territoriale, l'éventuelle action en manquement intentée par la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE³, ancienne CJCE) sera dirigée contre l'État français, qui est seul responsable devant la Cour de toutes les violations du droit communautaire commises sur son territoire. L'atteste notamment un arrêt de la Cour du 5 octobre 2000, *Commission c/ France*⁴, où la France est condamnée en lieu et place des syndicats intercommunaux, qui n'avaient pas respecté les règles communautaires relatives aux marchés publics lors de la passation de marchés de travaux d'éclairage public dans le département de la Vendée. Or, les risques financiers pour l'État français⁵ du non respect du droit communautaire par ses collectivités territoriales, en l'occurrence par Mayotte lorsqu'elle aura acquis le statut de RUP, se révèlent importants, d'autant que les domaines à risques impliquant les collectivités territoriales dans l'application du droit communautaire sont nombreux : marchés publics, environnement (gestion des déchets, traitement des eaux résiduaires urbaines...), aides publiques aux entreprises etc.⁶. La CJUE peut, en effet, - aux termes de l'article 260 paragraphe 2 TFUE, ancien article 228 paragraphe 2 TCE, infliger des sanctions pécuniaires (amende ou astreinte) à l'État qui ne respecte pas un précédent arrêt en manquement, sachant que la Commission a décidé depuis décembre 2005 de durcir sa politique en la matière, en choisissant de cumuler amende et astreinte et en fixant un montant

¹ Rapport public 2007, *L'administration française et l'Union européenne. Quelles influences ? Quelles stratégies ?*, EDCE n° 58, La Documentation française, 2007, p. 336.

² Aff. 103/88, *Rec.* p. 1839, point 31, à propos des dispositions d'effet direct d'une directive.

³ Ainsi dénommée depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

⁴ Aff. C-16/98, *Rec.* p. I-8315.

⁵ Dans un rapport d'information du 4 juillet 2006 (rapport n° 3239 - XII^e législature, de C. Philip sur la transposition des directives européennes, spéc. pp. 23-24), l'Assemblée nationale indiquait qu'une vingtaine d'affaires au titre de l'art. 228 TCE concernait la France, avec un risque financier compris entre 109 et 1 200 millions d'euros au titre de dix affaires en droit de l'environnement. Les enjeux financiers sont donc importants. V. aussi M.-L. Basilien-Gainche, « La France et le droit de l'UE : play or pay ! - Première partie : l'application du droit de l'UE par la France : l'obligation de payer », *RMCUE*, octobre-novembre 2009, n° 532, p. 617 où il est indiqué que la France pourrait devoir à l'UE 367 millions d'euros pour violation du droit communautaire de l'environnement.

⁶ Sur ces domaines à risques, V. l'étude du Conseil d'État français du 23 octobre 2003, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, Collection « Les études du Conseil d'État », La Documentation française, 2004, p. 40 et suiv.

minimal de l'amende pour chaque État membre, qui s'élève à 10,9 millions d'euros pour la France¹. Le gouvernement français a déjà réagi en décidant d'imputer les sanctions pécuniaires sur le budget des ministères responsables des dossiers ayant abouti à une condamnation de la France par la Cour de justice². Le Conseil d'État français a même recommandé au législateur, dans son étude de 2003 sur les collectivités territoriales et les obligations communautaires, de poser le principe selon lequel les collectivités territoriales « doivent prendre financièrement à leur charge les sommes acquittées par l'État du fait de leurs manquements au droit communautaire »³. En conséquence, l'État français ainsi que la collectivité territoriale de Mayotte doivent bien mesurer les conséquences financières du non-respect du droit communautaire à Mayotte, qui pourrait en particulier résulter d'une reprise incorrecte de l'acquis communautaire ; d'autant que la Cour de Luxembourg a reconnu que la responsabilité d'une collectivité infra-étatique peut être engagée en plus de celle de l'État, en affirmant que « le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que la responsabilité qui incombe à un organisme de droit public de réparer les dommages causés aux particuliers par des mesures qu'il a prises en violation du droit communautaire puisse être engagée en plus de celle de l'État membre lui-même »⁴.

Au-delà de la reprise de l'acquis communautaire, le respect du droit communautaire s'effectuera au quotidien à Mayotte et impliquera le respect des normes techniques, en particulier environnementales, jugées à l'heure actuelle inadaptées par le Sénat à la situation particulière des DOM⁵. Le respect des normes communautaires coûteuses peut, en effet, créer des distorsions de concurrence avec les pays voisins et donc pénaliser le dynamisme économique des DOM. L'appartenance à l'UE impliquera également le respect des accords de partenariat économique négociés par la Commission et, ainsi, l'ouverture du marché mahorais aux produits des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), alors que les marchés des pays ACP ne seraient que progressivement et partiellement accessibles aux produits de l'UE et des DOM⁶.

13 - En outre, bien que fondamental, le respect du droit communautaire ne constitue pas la seule obligation dans le chef des RUP. D'autres contraintes s'imposent à ces régions et à l'État français dans leurs rapports avec l'UE, notamment quant à l'accès aux fonds structurels, qui n'est pas direct, et quant à la gestion des financements alloués. Bien qu'elle ait été simplifiée, la procédure de mise en œuvre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 demeure complexe⁷. Sans entrer dans le détail de la procédure, elle fait intervenir les autorités régionales et locales dans la préparation du « cadre de référence stratégique national » (CRSN), qui est présenté par l'État pour approbation à la Commission. Ce document est fondamental car il comprend la liste des programmes opérationnels à mettre en œuvre, qui remplacent les anciens

¹ V. sa communication du 13 décembre 2005 sur la mise en œuvre de l'article 228 du traité CE, SEC(2005) 1658.

² En ce sens, le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3239 de C. Philip, *op. cit.*, pp. 24-25.

³ *Op. cit.*, p. 82 *in fine*. Sans généraliser le principe, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*JORF* n° 190, 17 août 2004, p. 14545) prévoit, d'ailleurs, deux domaines dans lesquels les collectivités territoriales supportent les conséquences financières qui pourraient résulter pour l'État de leur manquement au droit communautaire. Le premier concerne les aides aux entreprises (art. L. 1511-1 CGCT) et le second la gestion des fonds structurels européens (art. 44 de la loi).

⁴ CJCE, 4 juillet 2000, *Haim*, aff. C-424/97, *Rec.* p. I-5123, point 34 ; *Europe*, octobre 2000, comm. 289, p. 11, obs. A. Rigaux et D. Simon. V. aussi S. Leclerc et X. Mondésert, « Vers une responsabilité des collectivités territoriales en cas de violation du droit communautaire », *AJDA*, 2002, p. 201.

⁵ Rapport d'information n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, pp. 17, 214 et 439.

⁶ *Ibid.*, pp. 17 et 439.

⁷ Sur les différentes étapes de la mise en œuvre, V. le site de la Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_fr.htm). V. également le rapport d'information du Sénat n° 337 de J. François-Poncet et J. Gourault, *op. cit.*, pp. 57-58 ; P. Pelan, *op. cit.*, p. 111 et suiv.

DOCUP et doivent aussi être approuvés par la Commission. La procédure est si complexe que le taux de consommation des crédits européens par les DOM français est assez faible, de l'ordre de 40 à 60 % selon les collectivités concernées¹. Ainsi, selon un rapport du Sénat du 7 juillet 2009, cela tient principalement « à la complexité des procédures, aux excès de priorités et de projets, au manque de personnels qualifiés, mais aussi aux faibles ressources disponibles pour abonder les financements européens »². Selon le rapport public 2007 du Conseil d'État sur l'administration française et l'Union européenne³, le choix d'une gestion déconcentrée des fonds, confiée aux préfets de région, se caractérise par l'écoulement d'un délai de deux ans en moyenne entre la décision d'octroi des fonds par la Commission et leur perception effective par les collectivités territoriales françaises, alors que le délai moyen est de six mois dans les autres États membres. Quelles que soient les difficultés rencontrées, la sous-consommation des crédits européens décrédibilise les autorités françaises à Bruxelles alors qu'une reconduction des fonds est souhaitée après 2014. Aussi, pour permettre une application correcte du droit communautaire et une utilisation optimale des financements européens, il faudra former les fonctionnaires et agents de l'administration mahoraise au droit communautaire et à la mise en œuvre des programmes européens.

14 - En définitive, si l'aspiration de Mayotte à devenir une région ultrapériphérique apparaît légitime eu égard à l'avantage comparatif que représente les fonds structurels par rapport au FED, les contraintes qui en résulteront en termes d'application du droit communautaire et d'utilisation optimale des fonds ne doivent pas être sous-estimées, d'autant que la collectivité perdra un régime douanier avantageux. Bien que Mayotte ait pleinement intérêt à y accéder, le statut de RUP se révèle, donc, à la fois séduisant et ambivalent⁴. Mais, encore faut-il pouvoir concrètement y accéder. Quelles sont précisément les perspectives d'une accession de Mayotte au statut de RUP ?

II.- Les perspectives d'une accession de Mayotte au statut de région ultrapériphérique

15 - S'interroger sur la possibilité pour Mayotte d'accéder au statut de RUP revient à déterminer la portée exacte de la liaison entre le statut interne de département et le statut communautaire de région ultrapériphérique. En d'autres termes, un changement de statut en droit interne emporte-t-il automatiquement un changement de statut au plan communautaire ? Suffit-il pour Mayotte de devenir un DOM pour relever de l'article 349 TFUE ? Telles sont les questions fondamentales auxquelles il convient de répondre, dans un premier temps (A), avant de se pencher, dans un deuxième temps, sur les procédures communautaires particulières à mettre en œuvre pour passer du statut de PTOM à celui de RUP (B).

¹ Pour des détails chiffrés concernant chaque DOM, V. le rapport d'information du Sénat n° 519 d'E. Doligé, volume 1, *op. cit.*, pp. 240-241.

² *Ibid.*, p. 242.

³ *Op. cit.*, p. 332.

⁴ En ce sens, F. Bockel, « La perspective d'une accession de Mayotte au statut de Région ultrapériphérique », *RJOI*, n° spécial 2009, Mayotte 2009 : Questions sur l'avenir du 101^e Département, p. 91, spéc. p. 96.

A.- La question du lien entre le statut de département et le statut de RUP

16 - La croyance selon laquelle les statuts de département et de région ultrapériphérique seraient étroitement liés, l'un conditionnant l'autre, est encore répandue en doctrine et dans le monde politique, qui reste en majeure partie persuadé que la départementalisation entraîne logiquement, par effet ricochet, la transformation en région ultrapériphérique (1). Il s'agit, pourtant, d'une croyance juridiquement infondée et contestable (2).

1.- La croyance politique d'un lien d'automatisme immédiat entre la départementalisation et la transformation en RUP

17 - Dans l'opinion mahoraise et pour une grande majorité d'élus de la collectivité, Mayotte deviendra en 2011 une région ultrapériphérique en devenant un DOM. L'atteste la dernière campagne politique ayant précédé le référendum local du 29 mars 2009¹. Cette certitude collective n'est pas propre aux élus mahorais. Elle est aussi entretenue par les autorités nationales. Ainsi, le pacte pour la départementalisation, du 8 janvier 2009², qui a été remis par le gouvernement aux élus et anciens élus mahorais, présente le passage au statut de RUP comme une conséquence de la départementalisation, bien qu'il prenne soin d'affirmer que « la départementalisation ne conduit pas directement au statut de RUP »³. De même, une partie de la doctrine a pu écrire que la reconnaissance dans le traité CE « des catégories de D.O.M. et de (P.)T.O.M. permet un passage aisé d'un régime juridique à un autre »⁴.

18 - D'où vient cette croyance si forte d'un lien d'automatisme immédiat entre les statuts de DOM et de RUP et par voie de conséquence entre la départementalisation et la transformation en RUP ? En premier lieu, elle s'explique pour des raisons historiques. Ce sont, en effet, à l'origine, les départements français d'outre-mer qui ont œuvré conjointement avec les autorités nationales pour que leur soit conventionnellement reconnu, dans la continuité de l'arrêt *Hansen* de la CJCE du 10 octobre 1978⁵ et de la décision POSEIDOM du Conseil du 22 décembre 1989⁶, un statut communautaire d'intégration adaptée, en l'occurrence le statut de RUP, consacré tardivement à l'article 299 paragraphe 2 TCE par le traité d'Amsterdam signé en 1997. Ainsi, les quatre premières RUP françaises (La Guyane, La Guadeloupe, La Martinique et La Réunion) sont des DOM. D'un point de vue historique, le statut de DOM semble légitimer celui de RUP, d'autant qu'il existe une certaine correspondance entre les dispositions du traité CE et celles de la Constitution française⁷.

¹ V. F. T. Rakotondraso, « Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union européenne : un pis-aller ? », *RJOI*, n° spécial 2009, préc., p. 73, spéc. pp. 85-86.

² http://www.outre-mer.gouv.fr/IMG/pdf/Pacte_departementalisation_Mayotte.pdf

³ *Idem*, p. 27.

⁴ V. Coussirat-Coustère, « Art. 227 », *op. cit.*, p. 1425, note n° 28. V. également T. Michalon, « Une nouvelle étape vers la diversification des régimes des collectivités territoriales : le nouveau statut de Saint-Pierre-et-Miquelon », *RFDA*, n° 2, mars-avril 1986, p. 192, spéc. p. 196.

⁵ Aff. 148/77, *Rec.*, p. 1787.

⁶ Préc. V. *supra*, § 9.

⁷ Sur ce point, V. O. Gohin, « L'organisation des outre-mers européens et l'articulation entre Traité instituant la Communauté et Constitution des États membres », in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 87.

Il est couramment admis que la rédaction du traité de Rome de 1957 a pris en compte, à la demande de la France, la situation particulière des DOM et des TOM français afin de traduire au niveau communautaire la situation qui était la leur dans le cadre des articles 73 et 74 de la Constitution¹. Les DOM français émargeaient à l'article 227 paragraphe 2 du traité CEE, tandis que les TOM français émargeaient au paragraphe 3 dudit article relatif au régime d'association des PTOM à la Communauté. Encore actuellement, après la révision constitutionnelle de 2003, les Professeurs Jean-Yves Faberon et Jacques Ziller² affirment que « *les départements régions d'outre-mer de l'article 73 de la Constitution (...) sont des régions ultrapériphériques de l'Union européenne* »³ et que les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (ainsi que la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises) sont des pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté européenne⁴.

19 - En second lieu, autre raison à cette croyance, la rédaction de l'article 299 paragraphe 2 TCE, consacrant le statut des RUP, était trompeuse. Cet article disposait ainsi en son alinéa 1 que « *les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries* ». Les DOM français étaient, donc, visés à travers leur critère statutaire interne alors que les RUP espagnole et portugaises étaient nominalement citées. Cette différence rédactionnelle semblait signifier que la perte ou l'acquisition de la qualité de DOM pour les composantes françaises pourrait avoir des incidences sur leur statut communautaire, alors que l'évolution institutionnelle interne des régions espagnole et portugaises n'aurait *a priori* aucune incidence sur leur statut de RUP, en étant figé dans le traité, sauf à réviser celui-ci⁵.

20 - En troisième lieu, l'exemple ou le précédent de Saint-Pierre-et-Miquelon a pu laisser penser que la départementalisation entraînerait de plein droit la mutation en RUP, puisque la transformation d'un DOM en collectivité *sui generis* avait entraîné automatiquement l'application du régime de PTOM. A l'origine TOM et PTOM, Saint-Pierre-et-Miquelon est transformé en DOM en 1976 et disparaît alors de la décision communautaire d'association de 1981, tout en continuant à figurer sur la liste des PTOM annexée au traité CEE⁶. Transformé, par la suite, en collectivité territoriale à statut particulier en 1985, il réapparaît à la décision d'association de 1986. Sans doute, l'application du régime d'association a-t-elle été rendue ici possible par le fait que la collectivité n'avait jamais cessé de figurer sur la liste conventionnelle des PTOM⁷. Le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon est donc un faux exemple, d'autant qu'il est possible de démontrer juridiquement que la départementalisation de Mayotte n'entraîne pas de plein droit sa transformation en RUP.

¹ V. J. Ziller, *Les DOM-TOM*, LGDJ, 2^e éd. 1996, pp. 23-24 ; I. Vestris, « Les interactions du droit constitutionnel et du droit communautaire dans l'évolution du régime des départements et des régions d'outre-mer », in T. Michalon (dir.), *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer français dans l'impasse ?*, Les Perséides, 2006, p. 199.

² En sens identique, V. l'étude du Conseil d'État, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, *op. cit.*, p. 29.

³ *Droit des collectivités d'outre-mer*, *op. cit.*, p. 3.

⁴ *Ibid.*, pp. 3 et 189.

⁵ V. A. Rigaux, « Art. 299 », *op. cit.*, pp. 835-836, § 10.

⁶ V. D. Custos, *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, *op. cit.*, § 13 ; F. Luchaire, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, Economica, 1992, pp. 178-179 ; J. Ziller, *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 470, *op. cit.*, § 186 et suiv.

⁷ D. Custos, *ibid.*, § 14.

2.- L'absence juridique d'un lien d'automaticité immédiate entre la départementalisation et la transformation en RUP

21 - Mayotte est actuellement un PTOM figurant nominativement à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dès lors, affirmer que la départementalisation de Mayotte implique de plein droit, sa transmutation en RUP, sans aucune procédure communautaire particulière à respecter, revient à admettre que la collectivité puisse devenir une RUP, au sens de l'article 349 TFUE, tout en continuant à figurer sur la liste des PTOM de l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'UE. Il y a là un contresens. Une révision de l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'UE s'impose afin d'y retirer le nom de Mayotte. Nous conviendrons, en effet, que pour des raisons de logique ou de bon sens, Mayotte ne saurait être RUP, tout en continuant à être mentionnée dans le traité parmi les PTOM, dès lors que ces deux statuts obéissent à un régime fondamentalement différent. Il n'existe d'ailleurs aucun exemple historique de territoires ayant cumulé de manière contradictoire les deux statuts. Ainsi, Saint-Pierre-et-Miquelon, en dépit de sa transformation en DOM, a continué à être « *traité en pratique comme un PTOM par la Commission européenne entre 1976 et 1985* »¹. De même, si les Bermudes continuent à figurer sur la liste des PTOM, tout en étant écartés à leur demande du régime d'association, ils ne bénéficient pas pour autant du statut de RUP. Ils bénéficient d'un régime d'extranéité, qui se rapproche de celui d'association. Bien au contraire, parmi les leçons contradictoires de l'histoire, le cas du Groenland², qui a respecté la procédure de révision des traités pour changer de statut communautaire (en passant de l'intégration à l'association, après l'obtention d'un statut d'autonomie interne) semble indiquer la marche à suivre. A la lumière du cas groenlandais, une révision du traité s'impose pour permettre le passage du statut de PTOM à celui de RUP.

22 - Le raisonnement juridique rejoint alors les règles de bon sens. Au regard du droit international des traités, un État partie à un traité ne peut pas, en effet, le modifier unilatéralement et ainsi se passer du consentement des autres États parties. L'article 39 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 énonce comme règle procédurale de base qu'« *un traité peut être amendé par accord entre les parties* »³. Et si le traité prévoit des clauses spéciales de révision, celles-ci doivent être respectées. En outre, le Conseil constitutionnel français a considéré, dans une décision du 25 juillet 1991, « *que le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou par les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle elle a été conclue* »⁴. Transposé au droit communautaire, ce principe signifie que le champ d'application territorial de ce droit est fixé, non pas unilatéralement par des décisions des États membres, mais par les dispositions des traités eux-mêmes. A cet égard, le régime d'application des traités communautaires est défini à l'article 52 du traité sur l'Union européenne (TUE) et précisé à l'article 355 TFUE. L'article 52 TUE définit le régime de droit commun applicable à la République française⁵. L'article 355 paragraphe 1 TFUE instaure, concernant les RUP, un régime d'intégration adaptée au droit communautaire en renvoyant à l'article 349 TFUE. Enfin, l'article 355 paragraphe 3 TFUE prévoit un régime spécial d'association pour les PTOM dont la liste

¹ J. Ziller, « L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne », *op. cit.*, p. 136.

² V. *supra*, § 6.

³ Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, M. Forteau et A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 8^e éd., 2009, p. 324, § 187.

⁴ CC, décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, Loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *Rec.* p. 91, considérant 54. V. aussi la décision n° 28-247 DC du 17 janvier 1989, Loi autorisant la ratification de la convention internationale du travail n° 159, *Rec.* p. 15, considérant 4.

⁵ S. Diémert, « Le cadre constitutionnel de la « départementalisation » de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009, préc., p. 41, spéc. p. 57, note n° 1 se référant à l'ancien article 299 paragraphe 2 TCE.

nominative figure à l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'UE et mentionne notamment Mayotte. Dans ce cadre, admettre qu'un changement du statut constitutionnel de Mayotte puisse avoir pour conséquence automatique à l'égard de l'Union européenne le passage au statut de région ultrapériphérique revient insidieusement à reconnaître à l'État français la faculté de modifier unilatéralement le champ d'application territoriale du traité sur le fonctionnement de l'UE et ce, contrairement aux décisions du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989 et du 25 juillet 1991¹. Or, pour reprendre les termes mêmes du Professeur Jacques Ziller, « *seules des dispositions conventionnelles originaires ou issues de révisions conformément aux procédures prévues par les traités peuvent avoir un tel résultat* »². Il faut donc conclure à l'absence juridique d'un lien d'automaticité immédiate entre la départementalisation de Mayotte et sa transformation en RUP, d'autant que peut être contesté l'argument selon lequel l'ancien article 299 paragraphe 2 TCE (issu de la révision d'Amsterdam) autorisait une telle automaticité, en faisant référence à la catégorie générique de « département d'outre-mer ». La rédaction de cet article était, en effet, trompeuse. Sans doute ne peut-il être nié que le statut constitutionnel des DOM et des TOM a influencé en 1957, à la demande de la France, l'élaboration au niveau communautaire d'un statut distinct pour ces territoires, basé sur une application différente des traités. Mais, cette influence s'est arrêtée sinon à la signature du traité, du moins à sa date d'entrée en vigueur et n'impliquait aucunement que l'évolution des statuts internes puisse avoir des incidences sur leur situation au regard du droit communautaire³. La référence générique aux « départements français d'outre-mer » pour les RUP par l'ancien article 299 paragraphe 2 TCE devait et ne doit pas être interprétée indépendamment des territoires soumis à ce régime constitutionnel à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam⁴. C'est sans nul doute la raison pour laquelle Saint-Barthélemy et Saint Martin, bien qu'ils soient devenus des COM⁵, ont pu continuer à bénéficier du statut de RUP, avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en tant qu'ils faisaient partie d'un des DOM, en l'occurrence la Guadeloupe, lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam à l'origine de l'article 299 paragraphe 2 TCE. L'évolution de ces territoires en COM n'a pas eu pour conséquence immédiate de modifier leur statut de RUP. Ainsi que le soulignait déjà, en 2002, le Professeur Jacques Ziller, « *ni le passage d'un PTOM au statut de DOM - comme le souhaite la majorité des élus de Mayotte, ni la transformation du statut de l'un des quatre DOM actuels ne changeraient leur situation au regard du droit communautaire* »⁶.

23 - Une toute autre interprétation de l'article 299 paragraphe 2 TCE reviendrait par ailleurs indirectement à remettre en cause le principe de neutralité du droit communautaire à l'égard de l'organisation interne des États membres dont l'autonomie constitutionnelle est totale à cet égard⁷. La Cour de Luxembourg reconnaît ainsi l'autonomie institutionnelle des États membres en matière d'application du droit communautaire. Par exemple, dans un arrêt du 25 mai

¹ Préc.

² J. Ziller, *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 470, *op. cit.*, § 185.

³ En ce sens, F. Luchaire, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, *op. cit.*, p. 179 ; l'intervention de F. Luchaire, « Débat sous la présidence de J.-C. Gautron », in E. Jos et D. Perrot (dir.), *L'Outre-mer et l'Europe communautaire. Quelle insertion ? Pour quel développement ?*, Journées d'études du CRPLC d'octobre 1991, Economica, 1994, p. 351 ; I. Vestris, *op. cit.*, p. 200 ; J. Ziller, « Les possibilités et les limites constitutionnelles et internationales d'évolutions statutaires », 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*, *op. cit.*, p. 67, spéc. p. 74. V. également, D. Custos, *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, *op. cit.*, § 15.

⁴ En ce sens, S. Diémert, *op. cit.*, p. 57, note n° 1.

⁵ En application de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, préc.

⁶ « L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne », *op. cit.*, p. 136. Dans le même sens, F. Luchaire, *Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer*, *op. cit.*, pp. 179-180 concernant la départementalisation de Mayotte.

⁷ V. X. Magnon, « Le statut constitutionnel des collectivités infra-étatiques dans l'Union européenne », *RAE*, 2006, n° 3, p. 395, spéc. pp. 396-397.

1982, *Commission c/ Pays-Bas*, elle a affirmé que « *chaque État membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales* »¹. De même, elle a jugé que « *le droit communautaire n'impose aux États membres aucune modification de la répartition des compétences et des responsabilités entre les collectivités publiques qui existent sur leur territoire* »². En outre, dans son livre vert du 25 juin 2008 sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer, la Commission a indiqué que si « *certaines PTOM sont engagés dans une démarche d'intégration plus poussée avec les États membres auxquels ils sont liés, qui examinent la possibilité de demander au Conseil de modifier les traités afin d'intégrer ces territoires dans la Communauté en qualité de régions ultrapériphériques. Toutefois, la Communauté reste neutre en ce qui concerne l'évolution possible des relations internes entre les PTOM et les États membres auxquels ils sont liés (...)* »³. Compte tenu des nombreuses variations de l'organisation territoriale des États membres, le traité sur le fonctionnement de l'UE comme son prédécesseur, le traité CE, reste, en effet, neutre par rapport à cette question, afin d'éviter notamment des modifications incessantes de ses dispositions. D'ailleurs, afin de dissiper toute ambiguïté ou clore définitivement le débat et empêcher qu'une réforme statutaire au niveau interne ait un quelconque effet automatique au plan européen, le traité de Lisbonne réécrit l'ancien article 299 TCE, en mentionnant nominativement les RUP françaises, y compris Saint-Barthélemy et Saint-Martin. La référence générique à la catégorie de DOM est supprimée, ainsi que par conséquent tout renvoi à une acception de droit interne. En définitive, il est acquis que la départementalisation de Mayotte n'entraînera pas automatiquement, sans intervention de l'Union, sa transformation en RUP. Il est absolument indispensable de modifier à cette fin le traité. Il importe à présent de déterminer la procédure exacte à suivre, en étudiant la procédure communautaire d'accession au statut de RUP.

B.- Le processus communautaire du passage au statut de RUP

24 - Pour qu'une réforme statutaire interne se traduise par l'acquisition d'un nouveau statut au niveau de l'Union, une procédure communautaire doit être respectée : soit, les procédures de révision classiques (solennelle ou simplifiées) des traités conformément à ce que suggère un avis du service juridique du Conseil du 4 avril 2001, avis relatif au changement du statut communautaire des DOM ; soit, un mécanisme *ad hoc* prévu par le droit communautaire⁴. Dans la mesure où un mécanisme spécial est désormais prévu par le traité de Lisbonne, qui a été signé le 13 décembre 1997 et qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, il n'y a pas lieu de se pencher de manière approfondie sur la procédure ordinaire de révision, régie par l'article 48 TUE. Son économie générale peut, toutefois, être brièvement rappelée, pour se rendre compte du carcan dont le traité de Lisbonne permet désormais de faire l'économie. Cette procédure très lourde, qui a été utilisée pour le traité de Lisbonne, se déroule en deux phases⁵ : une phase dite communautaire ou institutionnelle faisant intervenir les institutions communautaires et une phase interétatique. Cette dernière se décompose elle-même en deux étapes : la première étape d'une

¹ Aff. 96/81, *Rec.* p. 1791, point 12.

² CJCE, 1^{er} juin 1999, *Klaus Konle*, aff. C-302/97, *Rec.* p. I-3099, point 63 ; *Europe*, août-septembre 1999, comm. 281, p. 11, obs. D. Simon.

³ COM(2008) 383 final, pp. 7-8, § 3.1.1.

⁴ En ce sens, D. Custos, *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, *op. cit.*, § 15 et 21.

⁵ V. C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, coll. Les Manuels, 3^e éd., 2007, pp. 335-338, § 511 et suiv.

CIG (conférence intergouvernementale des chefs d'État ou de gouvernement) élaborant et adoptant à l'unanimité un projet de traité et la deuxième étape de la ratification du traité par tous les États membres conformément à leur procédure constitutionnelle interne. La procédure prévue par le traité de Lisbonne est une procédure institutionnelle, qui ne combine pas l'intervention des institutions et des États membres. Bien que la procédure soit moins lourde que la procédure solennelle de révision des traités (1), des incertitudes entourent la période intermédiaire entre l'obtention du statut de DOM en 2011 et la transformation ultérieure de Mayotte en RUP (2).

1 - Le recours à la « clause passerelle » du traité de Lisbonne

25 - Reprenant l'article IV-440, paragraphe 7, du traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE)¹, l'article 355 paragraphe 6 TFUE, tel qu'issu du traité de Lisbonne², instaure une passerelle permettant de passer du statut de PTOM à celui de RUP et inversement. Cette passerelle *ad hoc* concerne uniquement 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. Aux termes de ces nouvelles dispositions, « *le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission* »³.

Le changement de statut étant opéré à l'initiative de l'État membre concerné par le Conseil européen, il appartient donc, dans le cas de Mayotte, à l'État français de saisir le Conseil européen afin qu'il prenne la décision de transformer le statut de PTOM en celui de RUP, après avoir consulté la Commission. Notons que le Conseil européen, qui est présidé par un Belge, M. Herman Van Rompuy, et qui comprend les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le Président de la Commission européenne, se réunit en principe deux fois par an et, en pratique, au moins quatre fois par an, tout en pouvant se réunir en session extraordinaire lorsque les circonstances le justifient. La prise de décision est donc subordonnée à une réunion du Conseil européen ainsi qu'à l'obtention de l'unanimité. Parmi les vingt-sept États membres de l'Union, il suffit qu'un seul s'y oppose pour que la mutation n'ait pas lieu. En pratique, la « rupésation » effective de Mayotte dépendra de la capacité de la France à défendre ce dossier auprès des autres États membres. On sort alors de la stricte logique juridique pour entrer dans la sphère politique et diplomatique.

26 - A quel moment la démarche nationale auprès du Conseil européen et de la Commission peut-elle ou doit-elle avoir lieu ? *A priori*, la clause passerelle est invocable dès l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, donc dès le 1^{er} décembre 2009. C'est sans doute la raison pour laquelle la Secrétaire d'État à l'outre-mer a annoncé à la préfecture, lors de son

¹ Sur cette disposition, V. notamment D. Custos, *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, *op. cit.*, § 19-22 et 31 ; J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, *op. cit.*, pp. 277-281 ; J. Ziller, « Article IV-440 - Champ d'application territoriale », in L. Burgogue-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 ; « L'avenir européen des régions ultrapériphériques face à la crise des ratifications de la Constitution européenne », in J.-Y. Faberon (dir.), *Les collectivités françaises d'Amérique au carrefour des institutions*, La Documentation française, 2006, p. 275.

² Art. 311 bis.

³ 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. 198.

passage dans l'île en décembre 2009, sa volonté d'entamer des démarches auprès de la Commission afin d'obtenir la « rupéisation » de Mayotte.

Néanmoins, l'article 355, paragraphe 6, TFUE doit être lu en combinaison avec la déclaration n° 43 annexée au traité, qui reprend la déclaration n° 28 *ad* article IV-440, paragraphe 7, annexée au traité constitutionnel européen¹. Sans doute n'a-t-elle pas valeur conventionnelle et donc force juridique contraignante. Elle revêt cependant une valeur politique certaine et s'avère significative de l'esprit dans lequel le paragraphe 6 de l'article 355 doit être interprété concernant son utilisation par la France². Aux termes de cette déclaration, « *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* »³.

Sur le plan politique, la déclaration indique que l'ensemble des États membres « *se sont placés dans la perspective de l'acquisition du statut de RUP à Mayotte* »⁴. Elle implique, en outre, que la décision du Conseil européen ne puisse intervenir qu'après la notification par les autorités françaises au Conseil européen et à la Commission de l'évolution statutaire interne de l'île, soit lorsque Mayotte aura acquis le statut de DOM en 2011 et sera à même d'en remplir toutes les obligations. Des incertitudes demeurent, donc, sur la période d'acquisition effective du statut de RUP par Mayotte.

2 - Les incertitudes de la période intermédiaire entre la départementalisation et la « rupéisation » effective

27 - Dans le Pacte pour la départementalisation, le gouvernement français s'est engagé à demander à l'UE la transformation de Mayotte en RUP après sa départementalisation. Le gouvernement y indique toutefois que « *la procédure est complexe. Elle suppose, entre autres, que Mayotte puisse faire face à l'ensemble de ses obligations de région européenne. Un certain nombre de dispositions préalables devront être prises pour que l'ensemble des règles communautaires s'y applique* »⁵. L'acquisition effective du statut de RUP est, donc, conditionnée notamment à la capacité de Mayotte à intégrer l'acquis communautaire. Il faut, en effet, rappeler que le statut de RUP implique l'application du droit communautaire. Une région ne saurait bénéficier du statut de RUP, tout en étant exclue du champ d'application du traité et ce, en parfaite contradiction avec l'article 355 paragraphe 1 TFUE. A cet égard, il est possible de soutenir que si Mayotte est à même, en sa qualité de DOM, d'appliquer l'ensemble des lois et règlements en application du principe d'identité législative, elle sera aussi capable par analogie d'intégrer l'acquis communautaire, d'autant que 60 à 70 % des lois ont une origine

¹ J. Ziller, « Déclaration *ad* article IV-440, paragraphe 7 », in L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod. (dir.), *op. cit.*, p. 998.

² En ce sens, D. Custos, *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, *op. cit.*, § 22.

³ Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, préc., p. 351.

⁴ En ce sens, D. Custos, *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 471, *op. cit.*, § 22.

⁵ Préc., p. 27.

communautaire¹. Mais, il faut être conscient qu'à partir du moment où Mayotte deviendra une RUP, tout manquement au droit communautaire constaté par la CJUE sera imputable à l'État français avec les risques financiers évoqués précédemment². Il est donc légitime que l'État français s'assure dès à présent de cette capacité, qui sera, à n'en pas douter, une des conditions déterminantes prises en compte par le Conseil européen pour prendre sa décision et par la Commission pour émettre son avis. Un laps de temps indéfini pourrait donc s'écouler entre la départementalisation de Mayotte et sa « rupéisation » effective, le temps de préparer l'intégration de l'acquis communautaire à Mayotte.

28 - En conclusion, la population et les élus mahorais doivent être conscients que Mayotte ne deviendra pas automatiquement une région ultrapériphérique dès sa départementalisation en 2011. Une procédure communautaire, certes simplifiée, mais qui requiert l'unanimité au Conseil européen devra être respectée. Si et seulement si Mayotte réussit à relever le défi de respecter le principe d'identité législative et si les vingt-sept États membres de l'Union européenne acceptent sa « rupéisation », alors peut-être peut-elle espérer à l'horizon 2014 bénéficier des fonds structurels pour la programmation 2014-2020. C'est tout le bien qu'il faut lui souhaiter dans la perspective d'un développement socio-économique de l'île !

Saint-Denis de La Réunion, le 31 janvier 2010

¹ V. sur ce point, J. Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », *Pouvoirs*, 2005, n° 114, p. 53, spéc. p. 56.

² V. *supra*, § 12.