

L'UNION EUROPÉENNE, UN ESPACE DE SOLIDARITÉ POUR SES OUTRE-MERS INTÉGRÉS

Didier BLANC

*Professeur de droit public, Université de La Réunion,
Centre de recherche juridique (EA 14)*

« Les belles actions cachées sont les plus estimables »¹.

Au cœur de la déclaration Schuman du 9 mai 1950 se trouve cette forte affirmation : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »². Plus loin on peut lire que la « mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne [...]. La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible ». Cette solidarité qui est au cœur du projet européen initial possède un caractère relationnel ; il s'agit de souligner les liens, la coopération étroite qui doit rapprocher la France et l'Allemagne suivant la notion jugée centrale à l'époque : de supranationalité³. Cette explicitation est naturelle tant l'appartenance à une communauté implique une solidarité.

Pour autant cette solidarité comporte des contours flous, la marque même de la notion semble résider dans sa plasticité et son ambiguïté⁴, lesquelles ressortent également du préambule original du traité instituant la Communauté économique européenne stipulant que les chefs d'États entendent « confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et [...] assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies ». L'affirmation de cette solidarité ne doit pas tromper, il s'agit en particulier d'associer les territoires de l'Union française, aux différents statuts, suivant les termes de la quatrième partie du traité de Rome (art. 131 à 136 CEE). Pour ces pays et territoires non européens entretenant des relations privilégiées avec certains des États fondateurs (outre la France,

¹ B. Pascal, *Pensées*, XXV.

² Cette dernière expression se retrouve dans le Préambule du traité CECA : « Conscients que l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord *une solidarité de fait* et par l'établissement de bases communes de développement économique » (nous soulignons).

³ Voir la préface de Robert Schumann, in Paul Reuter, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, LGDJ, 1953, p. 7.

⁴ Voir M. Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993, p. 7 et s. Pour le droit de l'Union voir la thèse de Karine Abderemane, *La solidarité : un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, Université de Poitiers, 2010, sous la direction de François Hervouët, 1028 p.

la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas), l'étroite association interne⁵ prévue a pour objet selon l'article 131 CEE : « la promotion du développement économique et social ».

Pour avoir une mention dans les traités de la solidarité dans un sens commun, c'est-à-dire correspondant « à la fois à une situation (le rapport de dépendance réciproque existant entre les membres d'un même groupe), à un mécanisme (la relation qui oblige deux ou plusieurs personnes à répondre l'une de l'autre) et à une prescription (le principe qui impose d'agir en vue, précisément, de consacrer ou de renforcer ce rapport de dépendance) »⁶, il faut attendre le Préambule de l'Acte unique⁷, immédiatement relayé par celui du traité sur l'Union européenne tel que fondé par le traité de Maastricht⁸, où pour la première fois le terme est accolé aux peuples et non plus à des États ou territoires. Le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur son fonctionnement (TFUE) reproduisent intégralement dans leur préambule respectif ces mentions de la solidarité, tandis que selon l'article 3 § 3, TUE : l'Union « promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ». La solidarité évoquée dans les traités renvoie ainsi à deux aspects selon qu'elle figure dans le TUE ou dans le TFUE, solidarité-situation, pour le premier en raison de l'appartenance à une même communauté, solidarité-prescription pour le second en raison d'une altérité allant au-delà des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La solidarité mentionnée dans le TFUE et destinée aux pays d'outre-mer se fait suivant le registre de l'association-interne tandis que s'agissant du TUE l'intégration la caractérise davantage⁹. Ainsi que le relève Chahira Boutayeb : « faut-il rappeler que le processus d'intégration repose précisément sur un lien de solidarité intense entre États membres ? »¹⁰. De sorte qu'il est possible de soutenir qu'allant de soi au sein des Communautés, la solidarité est expressément mentionnée pour les PTOM dès l'origine alors qu'elle l'est paradoxalement et plus tardivement pour les premières.

⁵ Sur cette notion forgée par le professeur Jean-Claude Gautron opposée à l'association-externe : D. Dormoy, « Les pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne », in Laurent Tesoka et Jacques Ziller (dir.), *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p. 139 et s. Sur les PTOM : Voir T. M'Saïdié, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 647 p.

⁶ M. Borgetto, « Solidarité », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy, PUF, (Quadrige), p. 1429.

⁷ « Conscients de la responsabilité qui incombe à l'Europe de s'efforcer de parler toujours davantage d'une seule voix et d'agir avec cohésion et solidarité afin de défendre plus efficacement ses intérêts communs et son indépendance [...] ».

⁸ « Désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ».

⁹ Pour une étude sur cette distinction : H. Pongérard-Payet, « L'action communautaire en faveur des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer », *Revue juridique de l'océan Indien (RJOI)*, 2010, n° 10, p. 97-118.

¹⁰ « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne », in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels* (ci-après *La solidarité dans l'Union européenne*), Paris, Dalloz, 2011, p. 7.

Au-delà de ce constat, il est possible de dégager trois manifestations de la solidarité : celle du dedans, celle du dehors¹¹ et celle de l'entre-deux¹². Cette dernière gouverne les relations entre l'Union européenne et les PTOM dont la particularité est précisément de ne pas relever de l'application territoriale du droit de l'Union sauf référence expresse ; son objectif demeure inchangé sinon dans ses termes, du moins dans son esprit depuis 1957¹³. En revanche, au sein de l'espace européen, des territoires d'outre-mer relèvent de l'application du droit de l'Union européenne et bénéficient d'une solidarité entrant en résonance avec le Préambule du TUE¹⁴. Au nombre de neuf, ces territoires européens par le droit et non par la géographie répondent au nom de régions ultrapériphériques (RUP) et comptent un peu moins de 5 millions d'habitants¹⁵. Ils obéissent à un régime juridique commun fixé par les articles 349 et 355 § 1 TFUE et représentent pour cette raison l'outre-mer intégré de l'Union¹⁶. Si bien qu'un pluriel singulier caractérise les RUP comme outre-mer européens tandis que les PTOM représentent de singuliers pluriels en leur qualité d'outre-mer européens associés.

Tôt étudiée en doctrine¹⁷, la notion d'ultra-périphéricité apparaît en 1991 pour accéder à la reconnaissance juridique au terme d'un processus de maturation politique. Le traité d'Amsterdam entré en vigueur en 1999 fixe le statut des RUP au bénéfice de territoires en considérant leur « situation économique et sociale structurelle [...] aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement »¹⁸. Le rôle joué par la France à cet égard transparaît à la lecture des rapports parlementaires¹⁹,

¹¹ La solidarité figure parmi les objectifs de l'action extérieure de l'Union au sens de l'article 21 TUE et à ce titre guide l'action européenne en matière de coopération au développement. Voir E. Neframi, « La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne », in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne, op. cit.*, p. 146.

¹² Ainsi que D. Dormoy le souligne : « les PTOM ont à la fois un pied dedans et un pied dehors », « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne », *J.-Cl. Europe Traité*, fasc. 473, 2015, n° 5.

¹³ Art. 198 al. 3 TFUE : « Conformément aux principes énoncés dans le Préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent. »

¹⁴ Dans l'arrêt *Hansen*, la Cour de justice postule la pleine application du droit communautaire aux DOM français : CJCE, 10 octobre 1978, *H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co.*, aff. 148/77, *Rec.*, p. 1787.

¹⁵ On recense 3 départements dont 2 d'outre-mer (Guadeloupe, Mayotte et La Réunion), 2 collectivités territoriales uniques (Guyane et Martinique), une collectivité d'outre-mer (Saint-Martin), 2 régions autonomes portugaises (Açores et Madère) et 1 communauté autonome espagnole (Canaries).

¹⁶ Pour O. Gohin : « Les outre-mers intégrés sont ceux qui sont régis par l'article [349 TFUE] en tant qu'ils sont depuis 1991, des régions ultra-périphériques (RUP) » (« 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. 110.

¹⁷ Voir J. Daniel et E. Jos, « Les régions ultrapériphériques face à l'Union européenne : les difficultés de l'harmonisation dans la différence », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, p. 23-50.

¹⁸ Article 299 § 2 CE, devenu 349 TFUE.

¹⁹ « La France a ainsi obtenu au moins partiellement satisfaction pour certaines de ses demandes ponctuelles : meilleure reconnaissance de la notion de service public, statut particulier des DOM... », Rapport

il est vrai qu'elle compte alors le plus de territoires concernés (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) et regroupés sous un statut commun : celui de département d'outre-mer²⁰. La spécificité est ainsi à l'origine de cette catégorie de territoires non européens saisis par le droit de l'Union. À sa manière le statut des RUP illustre la devise de l'Union : « Unis dans la diversité ». C'est précisément au nom de cette diversité que le besoin de solidarité se fait ressentir au sein d'une Europe-Providence. Comme le relève le professeur Laurent Sermet, la reconnaissance des RUP « atteste de la capacité de l'Europe à prendre en charge la diversité territoriale et de sa capacité interventionniste envers les régions pour lesquelles la solidarité économique et sociale doit prioritairement s'imposer »²¹. Ainsi la spécificité suscite la solidarité laquelle s'exerce pour gommer les différences au terme d'un puissant processus d'intégration. Un double mouvement est à l'œuvre : la solidarité s'applique indistinctement à ces territoires d'outre-mer, unis qu'ils sont dans la diversité et en sens inverse elle s'exerce en raison de leur différence, l'aspiration à l'unité procède de la diversité. En d'autres termes, la solidarité européenne trouve à s'appliquer par indistinction (I) ou par différenciation (II).

I. L'Union européenne, un espace de solidarité par l'indistinction : la diversité ultramarine dans l'unité

Soumis au droit de l'Union européenne, les RUP n'échappent pas à ses principes, parmi lesquels figure celui de solidarité ; mieux même, il « apparaît clairement que les régions ultrapériphériques sont au cœur des idées d'égalité et de solidarité véhiculées par le projet européen »²². Cette égalité est à rapprocher du principe d'identité législative présent dans le droit français et illustré par la départementalisation de ses anciennes colonies d'outre-mer²³, tandis que la solidarité inhérente à la construction européenne se diffuse en outre-mer (A). Par son indistinction, le droit de l'Union postule la solidarité, mais une approche par trop égalitaire peut être inéquitable en raison des situations particulières affectant cet outre-mer européen, d'où la nécessité d'une solidarité ciblée à son bénéfice (B).

d'information n° 14 sur le Traité d'Amsterdam, fait par Christian de la Malène. Annexe au p.-v. du Sénat, 2 octobre 1997, p. 45.

²⁰ Sur ce statut, voir J.-Y. Faberon et J.-F. Auby, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999, 306 p.

²¹ Voir L. Sermet, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, 2002, n° 6, chr. 7, p. 3.

²² N. Rubio, « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *op. cit.*, p. 123.

²³ Voir O. Dupéré, « La loi du 19 mars 1946, un droit transitoire de la départementalisation ultramarine », in D. Blanc et F. Cafarelli (dir.), *1946-2016, Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine : entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, 2017, spéc. p. 36 et s.

A. La diffusion générale d'une solidarité européenne en outre-mer

La première manifestation générale de la solidarité tient dans l'application uniforme du droit découlant du « principe d'égalité spatiale »²⁴. En vertu de ce dernier, si l'espace européen est caractérisé par la solidarité, celle-ci n'est pas à géométrie variable, elle vaut pour tous, y compris pour son outre-mer. La Commission rappelle à ce sujet que grâce au statut des RUP, « l'Union européenne permet aux citoyens originaires des régions ultrapériphériques de bénéficier des mêmes opportunités que celles prévalant dans l'ensemble de l'Union »²⁵.

Sur le fondement de l'article 2 TUE, tel que modifié par le traité de Lisbonne, la solidarité est présentée comme l'un des attributs de la société européenne²⁶, à l'imitation de la France faisant du principe de la solidarité nationale²⁷ le socle législatif de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle des outre-mer²⁸. Pourtant, la solidarité souffre initialement d'un défaut de « formalisation normative »²⁹ alors même qu'elle irrigue le processus d'intégration européenne³⁰. Seulement, rapporter la preuve d'un principe général de solidarité commence par la jurisprudence, laquelle voit dans « la solidarité [...] la base [...] de l'ensemble du système communautaire »³¹ et s'achève par la Charte des droits fondamentaux consacrant l'existence d'un principe de solidarité, en passant par tout un ensemble de dispositions qui, prises isolément, finissent par faire sens. Les évolutions du droit positif telles qu'analysées par la doctrine conduisent à l'identification d'un principe de solidarité européenne entendu comme fondant des obligations juridiques³², voire marginalement

²⁴ D. Charles-Le Bihan, « L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires », in Collectif, *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, Apogée, 2007, p. 555.

²⁵ Communication de la Commission, Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM(2004) 343 final, p. 3.

²⁶ « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

²⁷ Concernant la France, le droit à la solidarité nationale repose sur un double fondement constitutionnel et jurisprudentiel : voir Philippe Terneyre, in O. Duhamel et Y. Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 318.

²⁸ *JORF* du 1^{er} mars 2017.

²⁹ C. Boutayeb, *La solidarité dans l'Union européenne*, op. cit., p. 8.

³⁰ Pour une illustration : Pierre Pescatore, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », in W. J. Ganshof Vans der Meersch, *Miscellanea*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 325-363.

³¹ CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c. France*, aff. 6 et 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, pt. 16. Le juge communautaire s'appuie en particulier sur la notion de « concours mutuel » présente dans les articles 108 et 109 du traité CEE. Plus tard, il affirme : « que ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire », ECLI:EU:C:1973:13, pt. 25.

³² Voir la démonstration en ce sens d'A. Levade, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, op. cit., p. 51-52 ; contra A. Berramdane, « Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne », qui y voit plutôt un « principe-valeur » (in C. Boutayeb (dir.), *ibid.*, p. 67).

comme principe général du droit³³. Sa constitution est originale, en ce sens que sa fondamentalité apparaît à rebours à partir d'une série de dispositions dont l'origine, la signification, la portée et les effets rassemblés en forment les soubassements, qu'elles s'insèrent dans un cadre institutionnel ou matériel.

D'évidence la citoyenneté européenne participe de la solidarité en confiant aux nationaux des États membres les mêmes droits quelle que soit leur appartenance géographique. Plusieurs politiques internes de l'Union répondent ensemble « à un besoin ou une exigence de solidarité »³⁴ tandis que le principe d'égalité ou de non-discrimination « porte en lui une forte exigence de solidarité »³⁵, à rapprocher de la place qu'occupent « les services d'intérêt économique général »³⁶. Si bien qu'il est possible de voir une « transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union »³⁷, identifiée à partir d'une vaste palette de ces politiques, que la solidarité en soit au fondement ou qu'elle guide leur action. Tandis que certaines grandes politiques de l'Union sont originellement et durablement guidées par la solidarité, qu'il s'agisse de la politique régionale³⁸, matrice de la cohésion économique, sociale et territoriale³⁹ ou de la politique agricole commune soutenue par « le principe de solidarité financière »⁴⁰. Quand d'autres, comme la politique en faveur de l'environnement, en sont largement irrigués, au point que la « solidarité environnementale, concept émergent, est devenu ainsi une nécessité »⁴¹.

Il est permis de recenser d'autres dispositions dans le traité qui, si elles ne concernent pas expressément les RUP, peuvent mobiliser la solidarité européenne en leur faveur. Il s'agit tout d'abord de l'article 80 TFUE prévoyant que les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration « et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier ». De par leur situation géographique, certaines RUP (Guyane, Mayotte) sont particulièrement exposées au flux migratoires. Ensuite, selon l'article 122 TFUE « le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ». Bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'une mise en œuvre concernant les RUP, la précision apportée par le traité de Lisbonne *in fine* en fait de potentiels bénéficiaires eu égard à leurs particularités énergétiques. Cet esprit de solidarité est

³³ En ce sens : A.-M. Oliva, « Solidarité et construction européenne », in J.-C. Beguin, P. Charlot et Y. Laidié (dir.), *La solidarité en droit public*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 69.

³⁴ C. Boutayeb, in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, op. cit., p. 25.

³⁵ *Ibid.*, p. 26.

³⁶ Voir S. Rodrigues, « Solidarité et droit européen du service public », in *ibid.*, p. 191.

³⁷ S. de La Rosa, in *ibid.*, p. 165.

³⁸ Voir S. Leclerc, « La politique régionale : régions, États et solidarité », in *ibid.*, p. 295.

³⁹ Voir H. Pongérard-Payet, « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, 2013, n° 1, p. 5-12.

⁴⁰ Y. Petit, « La politique agricole commune et la solidarité financière : légende et réalité », in C. Boutayeb (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, op. cit., p. 309.

⁴¹ M. Torre-Schaub, « La solidarité environnementale en droit communautaire », in *ibid.*, p. 326.

relayé par l'article 194 TFUE au plan général s'agissant de la politique énergétique de l'Union. Enfin, un esprit comparable guide l'article 222 TFUE relatif à la clause de solidarité, activée « si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine » ; la situation géographique des RUP, les conditions climatiques extrêmes en découlant et des événements géologiques peuvent motiver son application.

À côté de ces linéaments épars, quoique profonds, de la solidarité, la Charte des droits fondamentaux y consacre son titre IV. Il renferme un ensemble très hétérogène de droits, allant de droits sociaux comme le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (art. 27) ou l'interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail (32), à des droits sociétaux comme la protection de l'environnement ou des consommateurs (art. 37 et 38) en passant par la reconnaissance et le respect de l'accès aux services d'intérêt économique général (art. 36). Bien qu'il ne soit pas possible « d'envisager la solidarité comme droit fondamental en soi »⁴², les droits qu'elle rassemble trouvent à s'appliquer dans l'outre-mer européen dans les conditions de son article 51⁴³.

Ainsi, l'application d'un droit de l'Union européenne – tissé de liens de solidarité aux multiples facettes, mêle dimension fondamentale et éventail de politiques publiques – aux territoires ultramarins comme à n'importe quel autre territoire européen, agrège ceux-là à celui-ci. En revanche, c'est en vertu d'une conception différente, quoique complémentaire, que le droit de l'Union tresse un écheveau de solidarités au bénéfice de ses outre-mers.

B. Une solidarité territoriale européenne ciblée sur l'outre-mer

La doctrine unanime voit dans la politique de cohésion économique sociale et territoriale la partie la plus visible de la solidarité européenne⁴⁴ en raison de son objectif : « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »⁴⁵. Plusieurs instruments financiers sont au service de cette solidarité territoriale. Au plan interne, la solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne se traduit essentiellement par l'intervention de fonds structurels. Celle-ci est ancienne ainsi que le rappelle la décision instituant en 1989 le programme Poséidom : « Les instances communautaires ont, à maintes reprises, exprimé leur solidarité à l'égard des départements d'outre-mer [...], par l'intervention des fonds communautaires »⁴⁶. De même l'initiative communautaire REGIS (Régions

⁴² C. Picheral, « La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union », *idem*, p. 105.

⁴³ S. Platon, « La Charte des droits fondamentaux et la « mise en œuvre » nationale du droit de l'Union : précisions de la Cour de justice sur le champ d'application de la Charte », *RDLF* 2013, chron. n° 11 (www.revuedlf.com).

⁴⁴ V. H. Oberdorff, « La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne », in *La solidarité dans l'Union européenne*, p. 283.

⁴⁵ Article 174 al. 2 TFUE.

⁴⁶ Décision 89/687/CEE du Conseil du 22 décembre 1989, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), *JOUE* L 399, 30 décembre 1989, p. 39.

isolées) destinées aux RUP avait notamment pour objectif « de consolider les liens de ces régions avec le reste de la Communauté »⁴⁷ par des prêts et des aides non remboursables. De tels transferts financiers valaient témoignage de solidarité et, si l'on en juge par le volume de ceux opérés, elle progresse relativement au fil des périodes de programmation en dépit d'une récente stagnation : de 1989 à 1993, 2,4 milliards d'euros ; de 1994 à 1999, 4,8 milliards d'euros dont l'IC REGIS ; de 2000 à 2006, 7,6 milliards d'euros ; de 2007 à 2013, 7,8 milliards dont près de 3,2 milliards d'euros pour les RUP françaises (contre 2,9 milliards sur la période 2000-2006) et concernant l'actuelle période de programmation 6,6 milliards (3,7 pour les RUP françaises).

Ces données doivent être lues à l'aune de trois considérations. Tout d'abord, il faut les rapprocher de l'enveloppe financière globale dont ils représentent entre 2 et 2,5 %. Ensuite, ce taux doit lui-même être mis en relation avec les habitants concernés, soit moins de 0,8 % de la population totale de l'Union. Enfin, la récente inflexion reflète la tendance du cadre financier pluriannuel pour chaque période de référence⁴⁸. De sorte que l'appui financier est sensible, les fonds mobilisés au bénéfice des RUP représentent un peu plus de 190 euros par personne et par an, tandis que pour les autres régions, les plus aidées, celles les moins développées, ils s'élèvent à 180 euros⁴⁹. Pour leur part, les RUP françaises mobilisent environ un cinquième des fonds structurels hors FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural) destinés à la France.

Chaque période est assortie d'objectifs. Pour 2014-2020, l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi (ICE) » met en place une solidarité qu'il est possible de qualifier de verticale entre l'Union et son outre-mer intégré tandis qu'elle est horizontale avec l'objectif « Coopération territoriale européenne » (CTE), puisqu'elle concerne les RUP et les territoires de leur voisinage, et ce quel que soit leur statut (pays tiers, collectivité infra-étatique). La dimension sociale et l'intégration régionale que soutiennent ces deux objectifs comptent au rang des cinq axes de la stratégie renouvelée de l'Union pour les RUP⁵⁰. L'outre-mer européen est éligible au fonds européen de développement régional (FEDER) au titre de l'objectif ICE en fonction du PIB de chaque RUP. La solidarité territoriale est ainsi variable : les RUP françaises figurent parmi les régions les moins développées avec les Açores tandis que les Canaries font partie des régions en transition et que Madère est une des régions les plus développées⁵¹. Leur situation justifie cette solidarité territoriale qui ne se réalise

⁴⁷ JOCE C 196, 4 août 1996, p. 15. Programmée de 1990 à 1993 et dotée de 200 millions d'écus (1 écu = 1 euro), l'initiative communautaire a été renouvelée de 1994 à 1999 (REGIS II) avec une enveloppe de 600 millions d'écus.

⁴⁸ Pour les crédits d'engagement : 975 milliards d'euros (2007-2013) ; 959 milliards d'euros (2014-2020). Cette baisse découle des difficultés financières rencontrées par l'Union et ses États membres depuis la crise de 2008.

⁴⁹ Prix constants de 2011. Sixième rapport de la Commission sur cohésion économique, sociale et territoriale, 23 juillet 2014, p. 193 et 187.

⁵⁰ « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », COM(2012) 287 final, pp. 6-7.

⁵¹ Suivant l'article 90 § 2 du règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2013 : les régions les moins développées ont un PIB par habitant inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Union européenne ; les régions en transition ont un PIB par habitant compris entre 75 % et 90 % du

pas à droit constant dans la mesure où elles bénéficient de mesures spécifiques de financement dont une allocation de compensation des surcoûts et un taux élevé de cofinancement pouvant atteindre 85 %⁵² obtenus pour limiter les divergences entre RUP⁵³.

À côté du FEDER, le Fonds social européen (FSE) finance de manière privilégiée les RUP eu égard à leurs spécificités. Sa dimension sociale en fait un instrument majeur de solidarité, en particulier dans la lutte contre le chômage des jeunes très durement frappés dans ces territoires et concernés par l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), dont les moyens financiers sont conséquents. S'agissant de la France, les RUP mobilisent environ un cinquième de l'enveloppe globale dirigée vers l'IEJ⁵⁴.

À la différence du FEDER et du FSE, le Fonds de cohésion ne compte pas au rang de ses critères d'éligibilité l'ultrapériphéricité mais un critère économique puisqu'il intervient dans les États membres dont le PIB est de 90 % inférieur à la moyenne européenne. Dans ces conditions, les deux régions autonomes portugaises (Les Açores et Madère) sont actuellement les seules RUP concernées⁵⁵. Pareil traitement différencié au sein d'une même catégorie est à l'origine des mesures de compensation affectant le FEDER d'autant plus justifiées au regard des domaines relevant de la compétence du Fonds de cohésion suivant l'article 177 TFUE : l'environnement et les réseaux d'infrastructure de transports. En tout état de cause, l'action de ce Fonds s'agissant des RUP mériterait d'être revue dans le sens d'une plus grande rationalisation quant à ses actions et son efficacité⁵⁶. Enfin, les RUP ont également accès à la Banque européenne d'investissement, mais elle « est, en pratique, peu sollicitée par les RUP, qui lui préfèrent les financements non remboursables des fonds structurels, permettant de financer les mêmes infrastructures »⁵⁷.

Le second objectif, la CTE, recouvre trois volets : la coopération transfrontalière (dite Interreg A) ; la coopération transnationale (dite Interreg B) ; la coopération interrégionale (dite Interreg C). Si cette dernière forme de coopération territoriale ne s'adresse pas aux RUP, la réglementation en vigueur prend en compte leurs particularités. Ainsi, la zone géographique de la CTE a été étendue pour couvrir « des pays tiers ou des territoires voisins de régions ultrapériphériques »⁵⁸. De sorte que la solidarité déployée à partir de l'Union peut bénéficier à des pays tiers participant aux programmes de coopération mis en place pour les RUP. Il pourra s'agir d'actions

PIB moyen ; les régions les plus développées ont un PIB par habitant supérieur à 90 % du PIB moyen. Voir *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 320.

⁵² Voir H. Pongérard-Payet, « Le soutien du FEDER aux Outre-mer sur la période 2014-2020 », *Rev. UE*, 2017, n° 606, p. 132-139.

⁵³ Voir ci-dessous au sujet du Fonds de cohésion.

⁵⁴ 66 millions d'euros sur les 310 alloués à la France. Voir Frédérique Michéa, « Le développement social des régions ultrapériphériques au prisme du Fonds social européen », *Rev. UE*, 2017, n° 606, p. 142-146.

⁵⁵ Les Canaries ont fait l'objet d'un traitement dégressif jusqu'en 2013 : annexe II de la décision 2006/596/CE de la Commission du 4 août 2006, *JOUE* L 243, 6 septembre 2006, p. 48.

⁵⁶ En ce sens : L. Lebon, « Le Fonds de cohésion et l'outre-mer », *Rev. UE*, 2017, n° 606, spéc. p. 152.

⁵⁷ H. Pongérard-Payet, *RJOI*, 2010, *op. cit.*, p. 111.

⁵⁸ Art. 3 § 2 du règlement UE n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 décembre 2013, portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », *JOUE*, n° L 347, 20 décembre 2013, p. 259.

favorables au développement économique ou destinées à faire face au changement climatique. Toutefois les sommes allouées à cet objectif représentent moins de 3 % des crédits affectés à la politique de cohésion. De sorte que cette forme originale de solidarité horizontale, non exclusive aux RUP, est le parent pauvre d'une politique de cohésion pourtant devenue « territoriale »⁵⁹. C'est d'autant plus regrettable qu'elle place de manière inédite les RUP dans la situation d'être acteur de la solidarité et pas seulement sujet.

Cette solidarité territoriale obéit pour l'essentiel au cadre juridique commun, toutefois sa détermination prend en considération les RUP suivant l'objectif de solidarité du TUE. Toute autre est l'inspiration d'une différenciation née de l'identité des RUP.

II. L'Union européenne, un espace de solidarité par la différenciation : l'aspiration à l'unité dans la diversité ultramarine

L'article 349 TFUE permet aux RUP de bénéficier d'une différenciation mais elle « doit toujours être expressément prévue, elle ne se présume pas »⁶⁰. Les mesures que le législateur européen peut prendre empruntent deux voies, celle d'une adaptation (A) dont la vocation est « temporaire et finalisée : permettre le retour au droit commun » et celle d'une dérogation (B) « définitive et parallèle au droit commun »⁶¹. Mais quel que soit le cas de figure, cette différenciation ne peut « nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union »⁶², ce dernier n'étant pas limité au droit primaire, les traités, mais vaut aussi pour le droit dérivé⁶³. L'adaptation temporaire par ce seul caractère ne représente qu'une atteinte limitée à cette double exigence tandis que la dérogation est en général enserrée dans un texte fixant le droit commun. En toutes hypothèses, leur intensité est confrontée à la même limite : filles de l'intégration, les RUP ne peuvent durablement bénéficier d'une différenciation au prétexte qu'elle la renforce.

⁵⁹ Sur ce point : D. Blanc, « La coopération territoriale européenne dans l'océan Indien : une contribution à l'Indianocéanie ? Si loin, si proches », *Rev. UE*, 2017, n° 607, p. 206.

⁶⁰ D. Perrot, « Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire », in Collectif, *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, *op. cit.*, p. 617.

⁶¹ L. Sermet, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *op. cit.*, p. 6.

⁶² Voir D. Perrot, in Collectif, *Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, *op. cit.*, p. 615.

⁶³ Selon la Cour de justice, l'article 349 TFUE couvre « à la fois les conditions relatives à l'application du droit primaire de l'Union et celles relatives à l'application des actes de droit dérivé adoptés sur le fondement de ce droit primaire », CJUE, gr. ch., 15 décembre 2015, aff. jtes C-132/14 à 136/14, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, ECLI:EU:C:2015:813, pt. 72. Obs. D. Simon, *Europe*, 2016, Comm. 39, p. 14-15 ; D. Perrot, « La première interprétation de l'article 349 TFUE par la CJUE », *Rev. UE*, 2017, n° 604, p. 40-52. L'objet du contentieux opposant le Parlement européen et la Commission au Conseil portait sur les mesures spécifiques à apporter en relation avec le nouveau statut de RUP de Mayotte. Voir T. M'Saïdié, « L'apport du statut de département dans le processus d'intégration de Mayotte à l'Union européenne », *Rev. UE*, 2016, n° 594, p. 48-57.

A. *Le champ étendu de la solidarité par l'adaptation sur le fondement de l'article 349 TFUE*

L'adaptation à la législation européenne échappe formellement au droit commun puisque les mesures spécifiques visant « à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions » prises par le Conseil le sont après avis du Parlement européen et non suivant la procédure législative ordinaire plaçant ces deux institutions en position de co-législateur⁶⁴. Cette voie procédurale est en elle-même problématique dans la mesure où un acte de droit dérivé adopté conformément à la procédure législative ordinaire peut ensuite être adapté à l'outre-mer européen après la simple consultation du Parlement européen selon le dispositif introduit par le traité d'Amsterdam (ex-art. 299 § 2 CE). Auparavant, l'adaptation du droit primaire était régie par l'arrêt *Chevassus-Marche*⁶⁵. Derrière de simples questions de procédures se dissimulent des enjeux tenant aux pouvoirs respectifs des institutions politiques de l'Union (Commission, Conseil et Parlement). Pour le droit dérivé, plus d'incertitudes demeurent en dépit de l'arrêt du 15 décembre 2015, première décision centrée sur l'article 349 TFUE, qui conforte l'analyse du Conseil selon laquelle cette disposition constitue le fondement spécifique à l'adaptation du droit dérivé déjà existant. Toutefois, aucun éclairage n'est apporté dans l'hypothèse où un acte de droit dérivé soumis à la procédure législative ordinaire ferait, simultanément ou en suivant, l'objet de mesures spécifiques pour l'ensemble des RUP. Un parallélisme des formes l'emporte-t-il, comme semble le suggérer l'article 349 TFUE al. 1 *in fine*, ou bien « les conditions d'application des traités » s'étendent-elles au droit dérivé de sorte que la procédure de consultation s'applique ? Au demeurant, la pratique législative dominante est celle de l'adoption de mesures spécifiques sur la base des dispositions sectorielles pertinentes⁶⁶.

La Cour de justice apporte en revanche d'utiles éclaircissements sur les critères d'adaptation en retenant qu'il suffit que « toute mesure spécifique, au sens de l'article 349 TFUE » soit « justifiée [...] par la situation économique et sociale structurelle de la région ultrapériphérique concernée ». Pour autant, « le Conseil doit être en mesure, conformément à l'article 349, troisième alinéa, TFUE, de présenter des éléments établissant un lien de rattachement de la mesure spécifique envisagée avec des caractéristiques et contraintes particulières de la région ultrapériphérique en cause »⁶⁷. Dans cette appréciation de la spécificité, la Cour de justice retient une acception large qui ne couvre pas *stricto sensu* le champ « économique et social » mais qui peut être étendue à l'environnement⁶⁸.

⁶⁴ D. Blanc « Le Parlement européen législateur », in M. Blanquet (dir.), *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 91-126.

⁶⁵ CJCE, 19 février 1998, *P. Chevassus-Marche c/ Conseil régional de la Réunion*, aff. C-212/96, ECLI:EU:C:1998:68.

⁶⁶ Pour un exemple : règlement (UE) n° 641/2010 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 modifiant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union, *JOUE* L 194, 24 juillet 2010, p. 23. Ce règlement comme le suggère la référence à ses auteurs a été adopté suivant la procédure législative ordinaire prévue à l'article 43 § 2 TFUE.

⁶⁷ Pt. 69 de l'arrêt du 15 décembre 2015.

⁶⁸ En ce sens Danielle Perrot, *Rev. UE, op. cit.*, p. 46-47.

Si les conditions et procédures de l'adaptation méritent des précisions jurisprudentielles, son domaine est explicité, sans exhaustivité, suivant les termes de l'article 349 TFUE, valant pour « les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union »⁶⁹. Il est bien entendu impossible de recenser ici les adaptations du droit dérivé sous l'angle de la solidarité européenne dont elles témoignent mais plutôt d'en illustrer les traits les plus saillants suivant le cadre fixé par la Commission⁷⁰. Le traité mentionne suivant son ordre d'exposition la politique douanière et commerciale, qui fournit un exemple marquant d'adaptation avec l'octroi de mer du droit français admis par le droit de l'Union jusqu'au 31 décembre 2020⁷¹. Finançant les collectivités ultramarines auxquelles son produit est affecté, en particulier au bénéfice du fonds régional pour le développement et l'emploi, il permet aux assemblées territoriales « de mettre en œuvre une politique fiscale favorable au développement économique et tenant compte des besoins et contraintes locales »⁷². Si le dispositif en vigueur⁷³ « reste un régime temporaire et dérogatoire aux principes des traités interdisant les impositions intérieures discriminatoires et la libre circulation des marchandises »⁷⁴, il est guidé par un esprit de solidarité et représente une part importante des ressources des collectivités territoriales concernées. Au-delà de l'octroi de mer, les RUP échappent à des pans entiers de la politique fiscale européenne, qu'il s'agisse de la TVA, de l'imposition générale sur la dépense ou encore des impôts spécifiques sur les alcools et boissons alcoolisées⁷⁵.

À côté de la politique fiscale, la politique agricole commune et la politique de la pêche figurent en bonne place. La première à titre illustratif fait l'objet du programme POSEI⁷⁶ (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) instauré pour la première fois en 1989 suivant le cadre fixé par une réglementation autorisant des « mesures spécifiques dans le domaine agricole pour remédier aux difficultés causées par l'ultrapériphéricité, notamment l'éloignement, l'isole-

⁶⁹ À la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission a identifié plus de 700 actes adoptés pour tenir compte de leurs spécificités. Rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2 – « les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », COM 2000 (147 final).

⁷⁰ V. COM(2012) 287 final, p. 7 et s.

⁷¹ Décision du Conseil n° 940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, *JOUE* L 367, 23 décembre 2014, p. 1.

⁷² Voir Rapport d'information n° 2808 sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer fait par M. Baert, enregistré à l'Assemblée nationale le 27 mai 2015, p. 13.

⁷³ Loi n° 2015-762 du 29 juin 2015, *JORF* n° 149 du 30 juin 2015, p. 10979.

⁷⁴ F. T. Rakotondrahaso, « Octroi de mer et départementalisation », in D. Blanc et F. Cafarelli (dir.), *op. cit.*, p. 191.

⁷⁵ Sur ces questions : M.-J. Aglaé, « La fiscalité dérogatoire en faveur des régions ultrapériphériques en matière d'impôt sur la dépense », *Rev. UE*, 2017, n° 607, p. 192-203.

⁷⁶ Voir Programme POSEI France consolidé portant mesures spécifiques en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques de l'Union européenne (tome 1 – actions transversales) déposé par la France, approuvé par les services de la Commission européenne par décisions des 11 et 18 décembre 2015.

ment, la faible superficie, le relief, le climat difficile et la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits des régions de l'Union visées à l'article 349 du traité »⁷⁷. La seconde, toujours sans exhaustivité permet aux RUP d'échapper au principe d'égalité d'accès des navires aux eaux de l'Union ou aux limites de capacité de pêche des flottes⁷⁸, lesquelles sont singulièrement inadaptées pour les RUP. Plus largement, selon le Parlement européen, « la politique commune de la pêche (PCP) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), pensés pour les problématiques et enjeux de l'Europe continentale, répondent de manière limitée aux spécificités de la pêche dans les RUP »⁷⁹. Dans le même sens, les sénateurs français invitent « la Commission européenne à acclimater les normes européennes réglementant l'agriculture et l'élevage aux contraintes propres des RUP en tenant compte des spécificités des productions en milieu tropical »⁸⁰. Quoiqu'il en soit, la frontière est tenue entre adaptation et dérogation dans la mesure où de l'aveu même du législateur européen, celle-ci peut être provisoire⁸¹.

B. Une solidarité par dérogation en déclin : l'intégration par le haut

Dans ses multiples communications consacrées aux RUP, la Commission privilégie une approche intégrée plus que dérogatoire⁸², elle entend « poursuivre l'effort d'adaptation des politiques communautaires et de soutien spécifiques chaque fois que nécessaire, mais encadrés par des instruments adéquats »⁸³. Puis au tournant des années 2010 un changement s'opère : il s'agit de trouver un équilibre « entre les mesures destinées à compenser les contraintes spécifiques et permanentes des régions ultrapériphériques, d'une part, et les mesures visant à promouvoir leurs avantages

⁷⁷ Art 1. règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques, *JOUE* L 78, 20 mars 2013, p. 23.

⁷⁸ Voir O. Curtil, « La mise en œuvre de la politique commune de la pêche dans les régions ultrapériphériques », *Rev. UE*, 2017, n° 605, p. 100-101.

⁷⁹ Avis de la commission du développement régional à l'intention de la commission de la pêche sur la gestion des flottes de pêche dans les régions ultrapériphériques (2016/2016(INI)), rapporteur pour avis : M. Y. Omarjee, 10 février 2017, pt. 9, p. 4. Le Parlement européen est sensibilisé dans la mesure où les RUP commencent à être concernées par la politique commune de la pêche dans les années 1990 au moment même où elle poursuit une limitation de l'effort de pêche. Aussi considèrent-elles subir une « double peine » : hier privées d'aides au renouvellement de la flotte, de telles aides sont de nos jours interdites.

⁸⁰ Résolution européenne n° 26 sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques, 22 novembre 2016.

⁸¹ Pour une dérogation limitée dans le temps : art. 1^{er} du règlement (UE) n° 641/2010 précité ; art 1^{er} décision 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, *JOUE* L 182, 21 juin 2014, p. 4.

⁸² Bien qu'abondant « de manière transversale les principales questions qui affectent le développement et l'intégration des régions ultrapériphériques », la Commission s'attache aux mesures relatives à « l'accessibilité des régions ultrapériphériques, leur compétitivité, et leur coopération avec le reste des régions européennes et leur intégration dans leur zone », COM(2004) 343 final, préc., p. 17.

⁸³ Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives, COM(2007) 507 final, p. 10. Cette communication prépare celle du 17 octobre 2008 : Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe, COM(2008) 642 final.

et possibilités, d'autre part »⁸⁴. En d'autres termes, les institutions européennes souhaitent passer d'une stratégie défensive, compensatoire en vue d'une solidarité, à une stratégie offensive tournée vers le potentiel des RUP, particulièrement en matière de ressources marines, de tourisme et de biodiversité. Sans doute fondé en lui-même, ce nouveau regard vers les RUP doit être replacé dans son contexte : « Les RUP n'appartiennent plus au groupe des régions les plus pauvres de l'Union européenne élargie »⁸⁵. Une solidarité européenne ne chasse pas l'autre mais ce mouvement qui peut affecter l'intensité de celle dont bénéficie l'outre-mer intégré, souligne et valorise ses potentialités en vue d'une intégration par le haut. Cette impression est confortée par l'analyse de la Commission selon laquelle bien « que certains instruments spécifiques d'aide aux RUP aient fait leurs preuves, ces régions sont parfois mieux soutenues par des adaptations des règles de l'Union européenne »⁸⁶. Les premiers ont un coût direct sur les finances européennes que les secondes n'ont pas. Cette approche est partagée par le Parlement européen, « considérant que les RUP peuvent devenir des territoires pilotes et des territoires d'excellence au bénéfice de l'ensemble de l'Union »⁸⁷. Aussi la communication en date du 27 octobre 2017 n'infléchit-elle pas véritablement cette inclinaison lorsqu'elle annonce « une nouvelle approche (...) tirant le meilleur parti possible de leurs atouts et en exploitant les possibilités offertes par les nouveaux vecteurs de croissance et de création d'emplois »⁸⁸. Dans ces conditions, il est hautement probable que les attentes parlementaires exprimées en faveur d'une « mise en œuvre élargie de l'article 349 du traité FUE » dictée par « une meilleure intégration des RUP à l'Union ainsi que leur développement et leurs propres potentiels dans la pleine prise en compte de leurs spécificités et contraintes structurelles mais aussi de leurs atouts », ne soient déçues⁸⁹.

Un autre mouvement peut être observé : celui d'une différenciation différenciée. La Commission l'exprime en ces termes : « Chaque RUP est différente et des pistes spécifiques doivent être envisagées pour chacune d'entre elles »⁹⁰. Les parlementaires français non seulement partagent cette analyse mais s'en recommandent pour souligner la singularité de la Guyane parmi les RUP⁹¹.

Si l'article 349 TFUE représente le siège d'une spécificité par solidarité, elle ne s'exprime pas par ce seul fondement. Une autre disposition dans le traité témoigne

⁸⁴ COM(2012) 287 final, précitée p. 3.

⁸⁵ COM(2007) 507 final, p. 10.

⁸⁶ COM(2012) 287 final, précitée, p. 3.

⁸⁷ Considérant G, rapport sur l'optimisation du développement du potentiel des régions ultrapériphériques par la création de synergies entre les Fonds structurels et les autres programmes de l'Union européenne, présenté par Y. Omarjee, 17 février 2014, A7-121/2014. La résolution du 26 février 2014 en est issue : P7_TA(2014)0133.

⁸⁸ Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, COM(2017) 623 final, p. 3.

⁸⁹ Point 5 de la résolution du 6 juillet 2017 sur la promotion de la cohésion et du développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union : application de l'article 349 du traité.

⁹⁰ COM(2012) 287 final, précitée, p. 3.

⁹¹ Rapport d'information n° 378 sur les politiques de l'Union européenne dans les régions ultrapériphériques : la Guyane en quête de sa singularité, fait par MM. Patient et Sutour. Enregistré à la présidence du Sénat le 20 février 2013, spéc. p. 59.

de mécanismes guidés par un objectif de solidarité : l'article 107 § 3 TFUE. Ce dernier prévoit : « Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale »⁹². La précision *in fine* apportée par le traité de Lisbonne et prônée par les États membres concernés⁹³ a pour conséquence, à côté de l'application aux RUP des traités et du droit dérivé suivant les termes de l'article 349 TFUE, de leur permettre de bénéficier au plan particulier de dérogations. Dans ce cadre, la Commission a pu par exemple adopter le règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur⁹⁴. Son article 51 autorise ainsi les aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques.

Par son caractère définitif, la dérogation menace davantage l'unité et la cohérence du droit de l'Union mais elle n'a rien de systématique à la différence de l'adaptation prévue à l'article 349 TFUE. C'est ainsi qu'il faut développer une approche pointilliste pour dégager du droit dérivé des dispositions faisant échapper les RUP au droit commun avec en arrière-plan une expression de solidarité. Celle-ci est d'autant plus ardue que la Commission ne nourrit pas un « réflexe RUP » porté par un regard dérogoire. Un exemple récent en fournit une saisissante illustration. Alors que les spécificités maritimes des RUP sont évoquées par toutes les communications de la Commission qui y sont expressément consacrées, dont la dernière en date⁹⁵, sa proposition de règlement relative à l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports est vierge de toute référence aux RUP⁹⁶. Il revient au Parlement européen de l'amender afin de leur permettre d'échapper à la législation européenne⁹⁷, ce qu'autorise en définitive l'article 1^{er} du règlement⁹⁸.

L'adaptation que privilégie la Commission et son inflexion au bénéfice de la norme commune limitent doublement les dérogations en faveur des RUP. Or dans certains domaines, elles apparaissent essentielles ainsi que le rappellent les parlementaires français, qu'ils militent en faveur de « l'instauration de dérogations aux normes européennes pour leur approvisionnement en provenance de pays voisins » ou d'autorisations permettant « pour les RUP, à titre dérogoire, la culture locale de

⁹² Voir J.-L. Albert « Les aides d'État en outre-mer », *Rev. UE*, 2017, n° 605, p. 90-96.

⁹³ Voir COM(2000) 147 final, préc., p. 42. Les RUP bénéficiaient d'une adaptation pour 2000-2006 que généralise le traité de Lisbonne.

⁹⁴ *JOUE* L 187, 26 juin 2014, p. 1.

⁹⁵ COM(2017) 623 final, spéc. p. 6.

⁹⁶ COM(2013) 296 final.

⁹⁷ Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports, A8/0023/2016, 17 février 2016, p. 8 et 32.

⁹⁸ *JOUE* L 57, 3 mars 2017, p. 1.

variétés végétales résistantes aux ravageurs tropicaux mais non-inscrites au catalogue européen des variétés »⁹⁹.

En somme, la solidarité européenne à l'égard des RUP se manifeste principalement sous une forme financière et territoriale tandis que les mesures spécifiques dont elles peuvent bénéficier se doivent d'être équilibrées par la prise en considération de leurs atouts et potentialités favorables à leur développement économique, social et culturel. Ces tendances récentes tiennent au fond à une certaine banalisation de leurs spécificités susceptible d'atténuer quelque peu l'éclairage donné par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union ; jamais ne doit être perdu de vue que l'intégration des outre-mers européens ne saurait souffrir d'une différenciation trop marquée, sauf à anéantir l'objet même de leur statut : l'égalité des droits. Toutefois, elles ne remettent pas en cause l'office d'une Europe-Providence à rebours des conceptions dominantes voyant dans l'Union européenne plus une machine à briser la Nation qu'à tisser des liens par-delà les océans. La déclaration de Rome du 25 mars 2017 faite à la faveur de la célébration de son soixantième anniversaire conforte et prolonge l'ambition initiale par cet appel pressant au renforcement d'une Union « en faisant preuve, entre nous, d'une unité et d'une solidarité encore plus fortes et en respectant les règles communes. L'Europe est notre avenir commun » ; elle est aussi celui de ses outre-mers intégrés.

⁹⁹ Respectivement résolutions européennes : n° 30 relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, 19 novembre 2012 ; n° 22 précitée sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des RUP.