

Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté

Jacques ZILLER, Professeur à l'Université de Pavie

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 35 - AVRIL 2012

La France n'est pas le seul État européen à exercer sa souveraineté sur des territoires ultra-marins, c'est-à-dire des territoires très éloignés de ce qui constitue leur assise géographique principale (la métropole), avec souvent des populations aux caractéristiques ethniques et culturelles différentes de celles de son peuplement principal. Le Danemark exerce sa souveraineté sur les îles Féroé (mer du Nord, au nord-est de l'Ecosse), et le Groenland (grand nord de l'Atlantique) ; l'Espagne sur l'archipel des Canaries (sud-est de l'Atlantique nord, face à la côte africaine) ; la Norvège sur les archipels Jan Mayen et Svalbard (grand nord de la mer du Nord) ; les Pays-Bas sur les îles des anciennes Antilles néerlandaises : Aruba, Bonaire et Curaçao (mer Caraïbe, face à la côte du Venezuela) ainsi que Sint Eustatius, Sint Maarten et Saba (nord-est de l'Arc antillais) ; le Portugal sur les archipels des Açores et de Madère (sud-est de l'Atlantique nord) ; et enfin le Royaume-Uni sur Anguilla (nord-est de l'Arc antillais), les Bermudes, les îles Vierges britanniques (nord-est de l'Arc antillais), les îles Caïmans (sud-est de l'Arc antillais), les îles Malouines (Atlantique sud), Gibraltar (enclave sur le territoire de l'Espagne), l'île de Monsterrat (est de l'Arc antillais), celle de Pitcairn (Pacifique sud), celle de Sainte Hélène et dépendances (Atlantique sud), les îles Sandwich du Sud et Géorgie du Sud (Atlantique sud), le Territoire de l'Antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan Indien (Archipel des Chagos) et enfin les îles Turques et Caïques (Atlantique nord-ouest).

À la différence du français « outremer », l'expression anglaise « *overseas* » n'est pas l'apanage de ces territoires ultramarins : pour les Britanniques, l'on se rend outre-mer dès que l'on traverse la Manche, et l'appellation d'*overseas territories* inclut non seulement les territoires associés à l'Union européenne qui viennent d'être mentionnés, mais également Gibraltar ainsi qu'Akrotiri et Dhekelia, zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre. L'expression *overseas* ne s'applique toutefois pas aux îles anglo-normandes de Jersey, Guernesey, et Aurigny ni à l'île de Man, qui ne font d'ailleurs pas pour autant partie du Royaume-Uni du point de vue constitutionnel ; l'on rappellera également que pour les Américains du nord, l'outre-mer c'est d'abord l'Europe.

Les territoires ultramarins dont le statut juridique est le plus pertinent pour des comparaisons avec les collectivités françaises d'outre-mer des articles 73 et 74 de la Constitution sont ceux qui dépendent d'autres États membres de l'Union européenne, car ils partagent l'un ou l'autre des deux types de statuts de droit de l'Union applicables aux collectivités françaises : régions ultrapériphériques (RUP) ou pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté (PTOM). Le régime des territoires norvégiens ne sera pas traité ici [\(1\)](#).

De même que le régime législatif et administratif des départements régions d'outre-mer est régi en droit constitutionnel français par le principe d'identité-adaptation, le régime de droit de l'Union européenne des RUP est celui de l'intégration-adaptation, qui implique que le droit de l'Union est normalement applicable à ces territoires, sauf disposition expresse contraire. Cette situation n'est pas l'effet du droit constitutionnel des États membres, encore que ce soient ces derniers qui fondent l'opposabilité des normes de l'Union européenne directement applicables (traités ou droit dérivé) ainsi que l'applicabilité en droit interne des textes adoptés pour la transposition des directives de l'Union. Cette situation est la conséquence des dispositions du traité sur l'Union européenne (TUE, article 52) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, articles 355 et 349), qui consacrent le statut des RUP. Ces dispositions ont pris la suite de l'article 227 § 2 du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) relatif à l'Algérie et aux départements français d'outre-mer, modifiées et rendues applicables aux régions espagnoles et portugaises mentionnées ci-dessus par le paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne tel qu'il résultait de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Le régime des RUP s'applique à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et la partie française de Saint-Martin ; à l'archipel espagnol des Canaries - mais pas à Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles sur la côte méditerranéenne du Maroc ; aux archipels portugais de Madère et ses dépendances, et des Açores.

Le régime de droit de l'Union européenne applicable aux collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (exception faite de Saint-Martin) et à la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux territoires sous souveraineté danoise, néerlandaise et britannique mentionnés ci-dessus diffère par contre de façon fondamentale de celui applicable aux territoires métropolitains de ces États membres, contrairement à ce qu'il en est des RUP. La catégorie des PTOM a été instaurée dès 1957 par l'article 227, paragraphe 3 et l'article 131 du traité CEE. Il s'agissait alors des « pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie, et les Pays-Bas des relations particulières ». Cette disposition était complétée par l'annexe IV du traité, où les pays ayant vocation au statut de PTOM étaient énumérés de manière exhaustive. Si le champ

d'application géographique s'est dans l'ensemble réduit au fur et à mesure de la décolonisation, le contenu des dispositions des traités relatives aux PTOM n'a pas changé au fil des révisions successives qu'a connu le traité de Rome, depuis l'Acte Unique Européen jusqu'au traité de Lisbonne inclus. Les particularités spécifiques aux PTOM sont relatives au seul champ d'application territorial des règles du droit de l'Union et des politiques communes ; les dispositions des traités relatives à la citoyenneté s'appliquent quant à elles de plein droit à tous les citoyens de l'Union européenne, qu'ils soient résidents, ou soient originaires des territoires métropolitains des États membres, des régions ultrapériphériques ou des PTOM - exception faite de certains citoyens des PTOM britanniques. Le régime d'association des PTOM à l'Union s'applique aux collectivités françaises d'outre-mer autres que le RUP précédemment mentionnées - y compris à Saint-Barthélemy depuis le 1^{er} janvier 2012 et à Mayotte jusqu'à la date qui sera fixée par une décision du Conseil européen qui devrait être prise sur la base de l'article 355 § 6 TFUE, comme cela s'est passé pour Saint-Barthélemy qui était auparavant une RUP, en concordance avec son appartenance au département de la Guadeloupe. Le même régime d'association s'applique également au Groenland, qui dépend du Danemark ; il s'applique à Aruba, Bonaire et Curaçao ainsi qu'à Saba, Sint Eustatius et Sint Maarten qui dépendent des Pays-Bas ; il s'applique enfin aux territoires d'outre-mer britanniques non européens à savoir Anguilla, les Caïman, les Malouines, Montserrat, Pitcairn, les Sandwich du Sud et Géorgie du Sud, les Turques et Caïques, les îles Vierges britanniques, Sainte-Hélène et dépendances, le Territoire de l'Antarctique britannique, le Territoire britannique de l'océan Indien. Toutefois les îles Féroé, sous souveraineté danoise, et les Bermudes, sous souveraineté britannique, n'ayant pas voulu se voir appliquer le régime d'association des PTOM, sont totalement hors de la sphère du droit de l'Union européenne.

Le tableau qui suit donne un bref aperçu de la géographie et de la démographie de ces territoires. L'on remarquera entre autres que la population de l'ensemble des RUP est quatre fois plus importante que celle des PTOM, et que celle des territoires sous souveraineté britannique représente à peine un vingtième de celle des territoires sous souveraineté française.

Tableau : outre-mers intégrés ou associés à l'Union européenne

(État de rattachement)	Population	Territoire (km ²)
(Danemark) Groenland	56 900	2 166 086
(France)	2 157 057	555 049
Guadeloupe (+ Saint-Barthélemy et Saint-Martin)	444 400	1 780
Guyane	195 800	86 504
Martinique	428 100	1 128
Nouvelle-Calédonie	219 200	18 576
Mayotte	201 200	373
Polynésie française	274 600	4 000
Réunion	773 000	2 512
Saint-Pierre-et-Miquelon	7 000	242

(État de rattachement)	Population	Territoire (km2)
Terres australes et antarctiques françaises (avec l'Antarctique)	pas d'habitants permanents	439 652
Wallis-et-Futuna	16 200	274
(Espagne) Canaries	_1 300 000_	_7 242_
(Portugal)	486 800	3 109
Açores	241 800	2 330
Madère	245 000	779
(Pays-Bas)	327 500	999
Aruba	105 000	193
Bonaire	12 000	288
Curaçao	173 400	450
Saba	1 400	13
Sint Eustatius	2 600	21
Sint Maarten	33 100	34
(Royaume-Uni)	98 900	17 200
Anguilla	13 500	91
Îles Caïman	45 400	264
Îles Malouines	2 100	12 173
Îles Sandwich du Sud et Géorgie du Sud	pas d'habitants permanents	4 000
Îles Turques et Caïques	21 100	193

(État de rattachement)	Population	Territoire (km ²)
Îles Vierges	23 100	153
Montserrat	9 400	102
Pitcairn	50	4,5
Sainte-Hélène	7 400	159
Territoire de l'Antarctique (sans l'Antarctique)	pas d'habitants permanents	5 320
Territoire de l'océan Indien	pas d'habitants permanents	60

La différence entre RUP et PTOM est essentielle en ce que l'appartenance de principe à l'Union européenne des premières limite nécessairement les possibilités d'exercice de leur autonomie en matière législative et réglementaire, alors que l'association des seconds à l'Union a en principe un impact beaucoup moins fort sur cette autonomie. En effet, l'autonomie réelle, en droit, d'un territoire ne résulte pas seulement des compétences qui lui sont accordées, mais bien plus encore de l'existence ou non de limites à l'exercice de ces compétences, limites qui peuvent résulter aussi bien de la Constitution que d'accords internationaux.

L'on notera ainsi que, alors que Saint-Barthélemy a fait le choix du passage au statut de PTOM en 2012 pour profiter au maximum de son autonomie, une partie de la classe politique d'Aruba envisage de demander le passage au statut de RUP dans l'espoir que l'imposition exogène de règles économiques contraignantes facilite son développement par une consolidation de l'État de droit ; quant à Mayotte, elle devrait obtenir le statut de RUP en conséquence de son érection en département d'outre-mer. L'on notera également que les îles Féroé et les Bermudes ont fait le choix de ne pas être associées à l'Union européenne lors de l'entrée en vigueur du traité CEE pour l'État dont elles dépendaient, alors que les Antilles néerlandaises et le Groenland ont fait le choix inverse lorsque la possibilité leur en a été donnée. Les Antilles néerlandaise avaient déjà un statut d'autonomie interne importante au moment de la signature du traité de Rome, si bien que les Pays-Bas avaient conditionné l'application du traité à celles-ci à leur approbation ultérieure, avenue trois ans plus tard. Le Groenland, qui était devenu partie intégrale du Royaume de Danemark en 1953 a quant à lui obtenu un statut d'autonomie interne en 1979 ; c'était six ans après l'adhésion du Danemark à la CEE. À la suite d'un référendum consultatif en 1982 au Groenland, le Danemark a engagé les négociations qui menèrent en 1985 à l'octroi à celui-ci du statut de PTOM sur la base d'un traité de révision spécifique.

Au-delà de ces considérations d'ensemble, il n'y a pas de traits communs en terme de statut constitutionnel qui porte nécessairement à des regroupements entre différents pays. Cette brève étude étant centrée sur les relations entre les États européens considérés et leurs territoires ultra-marins présentera donc successivement les statuts juridiques gouvernant les outre-mers des États dans l'ordre décroissant de leur autonomie, partant des territoires du Royaume Uni et du Danemark pour arriver aux régions ultrapériphériques du Portugal et de l'Espagne en passant par la situation contemporaine complexe du Royaume des Pays-Bas.

I. Les territoires ultramarins du Royaume-Uni : une simplification récente dans la complexité des statuts d'autonomie

(2)

En 2002, le *British Overseas Territories Act*, a réformé le statut juridique des ses anciens territoires et colonies, tous désormais dénommés « Territoires britanniques d'outre-mer » (*British Overseas Territories*). Auparavant, la formule « Territoires dépendants » (*Dependent Territories*) était utilisée pour désigner les territoires et colonies d'outre-mer dépendant de la Couronne britannique. La nouvelle appellation est

destinée à souligner que la relation de ces territoires avec le Royaume-Uni est basée sur un choix volontaire.

Les territoires d'outre-mer sont constitutionnellement distincts du Royaume-Uni. La Reine est le chef de l'État de chacune de ces entités sur la base d'une capacité juridique distincte dans chaque cas, et distincte aussi de la capacité de Chef d'État du Royaume-Uni. Contrairement aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man - qui bien que ne faisant pas non plus partie du Royaume Uni sont placées sous la responsabilité du Ministère de la Justice - les territoires d'outre-mer sont sous la responsabilité du Ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth. Le gouvernement du Royaume-Uni considère que le cas échéant, il aidera chaque territoire à accéder à l'indépendance, à condition toutefois que ce soit la volonté du peuple concerné, clairement et constitutionnellement exprimée.

Certaines constitutions trouvent leur base dans une loi du parlement britannique - comme celle des îles Turks et Caïcos (*West Indies Act* de 1962) - alors que d'autres sont adoptées sur la base de la prérogative royale, qui permet à l'exécutif d'agir sans autorisation du Parlement en matière de relations étrangères comme en matière d'organisation de la fonction publique. Chaque constitution est établie par un Ordre en conseil, un acte réglementaire de Sa Majesté en Conseil privé (*Privy Council*) ; la Reine agit alors en tant que souverain du territoire concerné. Sous réserve de certaines lois du Parlement du Royaume-Uni applicables aux territoires, ces constitutions sont au sommet de la hiérarchie des normes juridiques du territoire ; elles ne peuvent pas être amendées ou abrogées par une législation locale.

En général, les constitutions des territoires d'outre-mer mettent en place un Gouverneur, un pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, une fonction publique, et dans la plupart des cas, elles contiennent un chapitre concernant les droits fondamentaux. Le Gouverneur est à la fois le représentant de la Reine dans le territoire et le chef du gouvernement du territoire, comme l'était le préfet dans les départements français avant la décentralisation de 1982. En tant que représentant de la Reine dans le territoire il doit veiller aux intérêts de cette dernière et du Gouvernement britannique dans le territoire et d'autre part, en tant que chef du gouvernement local, il doit veiller aux intérêts du territoire et les représenter au Royaume-Uni.

La Constitution des Bermudes, adoptée en 1968, leur confère la plus grande autonomie. Elle a été écrite dans la perspective d'une accession à l'indépendance de ce territoire. Les Bermudes n'ont toutefois pas fait ce choix. Plusieurs autres territoires considèrent sa constitution comme un modèle qu'ils souhaiteraient adopter.

Dans la pratique, la plupart des pouvoirs et des responsabilités sont assurés par les hommes politiques élus localement. Dans un certain nombre de domaines le Gouverneur a des « compétences spéciales » qui lui sont réservées en tant que représentant Royaume-Uni ; elles ne sont pas identiques d'un territoire à l'autre, mais comprennent en général les affaires étrangères, la défense, la sécurité intérieure, la fonction publique et l'administration des tribunaux. Dans certains territoires, elles peuvent aussi inclure les services financiers et les transports maritimes. Les autres domaines sont de la compétence du gouvernement élu du territoire.

Il existe néanmoins des pouvoirs dérogatoires comme par exemple le pouvoir de la Reine, agissant par l'intermédiaire du secrétaire d'État au *Foreign and Commonwealth Office*, de donner des instructions au Gouverneur. Cette possibilité a été seulement utilisée deux fois au cours des dernières vingt années dans la Caraïbe, pour abolir la peine de mort et dépenaliser les pratiques homosexuelles en privé entre adultes consentants, lorsqu'il est apparu que les gouvernements des territoires n'étaient pas décidés à changer la loi, ce que le Gouvernement britannique trouvait inacceptable. La Reine a aussi le pouvoir, par l'intermédiaire du secrétaire d'État, de rejeter une loi à laquelle le Gouverneur a donné son assentiment.

Suite au Livre blanc « Partenariat pour le progrès et la prospérité : La Grande Bretagne et les territoires d'outre-mer » publié en 1999 par le Gouvernement britannique, des révisions constitutionnelles ont été entamées, qui prennent la forme de plusieurs étapes de négociations entre une équipe du Royaume-Uni et des représentants du territoire concerné. Elles ont permis d'adopter des constitutions plus modernes qui reflètent mieux la relation actuelle entre le Royaume-Uni et les territoires et qui donnent plus de pouvoir aux gouvernements des territoires tout en maintenant suffisamment de pouvoirs au Royaume-Uni afin d'assurer la conformité avec ses obligations internationales, la bonne gouvernance et la capacité d'assumer ses compétences.

Pour apprécier la portée de cette autonomie interne très large, il n'est pas inutile de rappeler qu'elle concerne des territoires très petits et très peu peuplés, ce qui explique pourquoi ils n'ont pas voulu opter pour l'indépendance dans les années soixante et soixante-dix du siècle dernier, contrairement aux autres possessions britanniques.

Les territoires britanniques d'outre-mer n'ont pas de représentation formelle au Parlement du Royaume-Uni (à l'exception des résidents de Gibraltar), ce qui signifie que les territoires n'ont pas leurs propres députés et que les résidents des territoires ne sont pas autorisés à voter aux élections au Royaume-Uni. Il existe cependant des groupes parlementaires multipartis dont l'objectif est de promouvoir de bonnes relations

avec les territoires et de représenter les intérêts des territoires et de leur population au Royaume-Uni et au Parlement britannique. La plupart des territoires habités possèdent de plus leur propre bureau à Londres et un représentant défendant leurs intérêts au Royaume-Uni. Ces bureaux ne jouissent pas du statut diplomatique car ils ne représentent pas un État étranger, mais ils bénéficient de quelques avantages fiscaux. Le Ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth entretient d'étroites relations avec eux et ils jouent un rôle important en assurant aux territoires une visibilité au Royaume-Uni.

En matière de relations extérieures c'est le Gouverneur, par conséquent le Royaume-Uni, qui est compétent. Les territoires n'ont pas la possibilité de négocier ou de conclure un traité ou un accord international sans l'autorisation du Royaume-Uni (*entrustment*) ; une telle autorisation est habituellement donnée au cas par cas ; néanmoins, dans certains domaines, comme par exemple les accords d'échanges d'informations fiscales avec les États de l'Union européenne et de l'OCDE, les territoires ont un mandat qui leur permet de négocier des accords avec ses pays sans consulter au préalable le Royaume-Uni, qui doit néanmoins prendre connaissance de l'accord avant qu'il ne soit conclu et peut donc s'y opposer.

Une particularité notable des territoires ultra-marins britanniques est celle du droit de la nationalité. Les personnes qui ont acquis la nationalité britannique en lien avec un territoire britannique d'outre-mer deviennent citoyens des territoires britanniques d'outre-mer. Avant 2002, ces derniers n'avaient pas le droit de s'établir au Royaume-Uni. En vertu du *British Overseas Territories Act* de 2002 et en dehors de quelques exceptions, toute personne qui était citoyen des territoires britanniques d'outre-mer au moment de l'entrée en vigueur de la loi, le 21 mai 2002, est automatiquement devenue citoyen britannique, avec le droit de s'installer au Royaume-Uni. Toute personne qui acquiert la citoyenneté des territoires britanniques d'outre-mer postérieurement peut demander la nationalité britannique, qui est octroyée de manière discrétionnaire par le secrétaire d'État. Par conséquent, contrairement à ceux qui avaient la citoyenneté des territoires britanniques d'outre-mer au moment de l'entrée en vigueur de la loi, ceux qui l'acquièrent après cette date n'ont pas droit automatiquement à la nationalité britannique ni de s'établir au Royaume-Uni. Cette différenciation des régimes de nationalité a des conséquences particulièrement importantes du fait que seuls les citoyens britanniques qui ont le droit de s'établir au Royaume-Uni sont bénéficiaires de la citoyenneté de l'Union européenne, en vertu d'une déclaration du Royaume-Uni annexée au traité d'adhésion de 1972, et renouvelée à l'occasion en particulier de l'adoption du traité de Maastricht qui a établi le concept de citoyenneté de l'Union.

II. Les territoires ultramarins du Danemark : une autonomie interne tendant vers l'indépendance

(3)

Les îles Féroé dépendent de la Couronne du Danemark depuis 1388 et devinrent une collectivité locale du Danemark en 1814. À la suite d'un référendum organisé en 1946 sur l'indépendance de l'archipel celui-ci est devenu une province autonome du Royaume de Danemark en 1948. Le Groenland, dépendance de la couronne de Danemark-Norvège depuis le XVIII^e siècle, puis colonie danoise depuis 1814, fait partie intégrante du Royaume du Danemark depuis la révision de la Constitution danoise de 1953 en tant que collectivité locale ultramarine et a obtenu un statut d'autonomie interne en 1979.

Le statut d'autonomie interne des îles Féroé donne à ces dernières de très larges compétences, sauf en matière de défense. Comme explicitement spécifié dans les deux traités de Rome, les îles Féroé ne font pas partie de l'Union européenne. Lors de l'accession du Danemark aux Communautés européennes les îles Féroé ont été expressément exclues du champ d'application des traités, et une déclaration annexée au traité d'adhésion précise que les citoyens danois résidant dans les îles Féroé ne sont pas citoyens de l'Union européenne. Un projet de constitution adopté en 2011 par le parlement des Féroé a été déclaré incompatible avec le maintien dans le Royaume par le gouvernement danois : en d'autres termes les autorités de l'archipel sont invitées à choisir entre l'indépendance ou le maintien de la subvention importante versée annuellement par le Danemark depuis 1948.

Une loi du Parlement danois entrée en vigueur le 1^{er} mai 1979 a donné au Groenland un statut d'autonomie interne. L'une des conséquences majeures de ce changement de statut fut le référendum consultatif du 23 février 1982, qui a conduit au changement de statut en matière de droit communautaire : alors qu'il était jusque là partie intégrante de la CEE, le Groenland est depuis le 1^{er} janvier 1985 simplement associé à la Communauté - aujourd'hui à l'Union - ce qui lui garantit une réelle autonomie dans l'exercice de ses compétences.

Un nouveau référendum consultatif du 25 novembre 2008 portant sur un plan d'autonomie élargie vis-à-vis du Danemark, approuvé par 75,5 % des suffrages exprimés était en faveur d'un régime d'autonomie élargie. Le peuple Inuit qui représente la plus grande part des résidents du Groenland, a obtenu une reconnaissance internationale avec le soutien du gouvernement danois ; néanmoins la citoyenneté du Danemark

s'applique discrimination entre résidents au Danemark, ou au Groenland et ces derniers sont donc également citoyens de l'Union européenne.

Le statut d'autonomie du Groenland entré en vigueur le 21 juin 2009, jour de la fête nationale du Groenland, lui donne compétence en matière de police, de tribunaux, de garde-côtes, et consacre comme langue officielle le groenlandais, qui est une langue inuit. Le statut donne également au Groenland le droit de contrôle sur ses propres ressources. Tout projet de loi concernant le Groenland doit être soumis pour avis au Parlement groenlandais avant le vote du Parlement danois et de même les projets de décrets sont soumis à avis consultatif préalable du gouvernement groenlandais.

La politique étrangère, la défense et la politique monétaire restent de la compétence du gouvernement danois. Une cour constituée de deux représentants du gouvernement danois, deux représentants du gouvernement groenlandais et trois membres de la Cour Suprême danoise nommés par le président de celui-ci est compétente en cas de litiges relatifs à la répartition des compétences.

Le gouvernement groenlandais peut participer à des négociations internationales sur des sujets qui le concernent exclusivement, sauf sur les questions de défense et de sécurité. Le gouvernement du Groenland peut envoyer des représentants au sein des missions diplomatiques danoises à l'étranger pour faire valoir les intérêts groenlandais.

III. Les territoires ultramarins des Pays-Bas : une réforme constitutionnelle récente séparant les statuts

Après l'indépendance de l'Indonésie, reconnue par les Pays-Bas en décembre 1949, ce qui restait de l'Empire colonial néerlandais a été réorganisé dans le cadre du Statut du Royaume des Pays-Bas, promulgué en décembre 1954 comme Constitution du Royaume. Le Royaume était alors composé, de trois pays dits « *partenaires* », égaux en droits : le royaume en Europe ou Pays-Bas proprement dits, régi par la Loi fondamentale de 1815 - réécrite dans la nouvelle Loi fondamentale de 1983 ; la fédération des Antilles néerlandaises formées, d'une part, des îles du Vent, au nord de l'arc antillais : la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin ainsi que Saba et Saint Eustache et, d'autre part, des îles Sous-le-Vent, au large du Venezuela : Aruba, Bonaire et Curaçao ; le Surinam, devenu indépendant en 1975. L'île d'Aruba, s'est séparée des Antilles néerlandaises en 1986 pour échapper à la domination de Curaçao. Elle est régie par un règlement constitutionnel de 1986 qui lui confère le statut de pays autonome au sein du Royaume.

Sur la base de la Constitution de 1954 chacune des parties du Royaume règle ses affaires intérieures et les « *affaires d'intérêt commun sur la base de l'égalité* ». Les Pays-Bas, les Antilles néerlandaises et Aruba possédaient chacun leur propre gouvernement, leur propre parlement, leur propre administration, leur drapeau distinctif ... Les intérêts des Antilles et d'Aruba sont défendus par leur « ministre plénipotentiaire » respectif à La Haye.

L'île d'Aruba a sa propre constitution depuis 1986. En vertu de ce texte, le souverain des Pays-Bas exerce les fonctions de chef d'État pour l'île. Le pouvoir législatif est exercé par la chambre législative élue au suffrage universel direct tous les quatre ans. Le pouvoir exécutif est confié aux membres du conseil des ministres désignés par la chambre législative. La Couronne est représentée dans l'île d'Aruba par le gouverneur, nommé par la Reine sur proposition du conseil des ministres d'Aruba.

À la suite d'une consultation locale en 2005, la Fédération des Antilles Néerlandaises a entamé un processus de dissolution progressive qui a conduit à l'existence de deux types de statuts bien distincts depuis le 1^{er} juillet 2007. Sur la base d'un accord signé en octobre 2006 entre le gouvernement des Pays-Bas et les représentants des îles de Bonaire, Saba et Sint Eustatius, ces îles sont des communes néerlandaises à statut spécial rattachés pour l'exercice de certaines compétences à la Province de Hollande du Nord et à la commune de La Haye. Les îles de Curaçao et de Sint Maarten (les deux tiers de l'île de Saint Martin dont l'autre tiers est français) sont devenus deux nouveaux États autonomes au sein du Royaume des Pays-Bas. Un processus de transfert progressif de compétence de l'État fédéral des Antilles néerlandaises au profit de Curaçao et de Sint Maarten ou au profit de l'État des Pays-Bas a réordonné les compétences. La répartition des compétences et similaires à celle qui concerne Aruba depuis 1986.

Chacun de ces trois pays autonomes est en charge, en toute indépendance, de ses propres domaines de compétence qui, aux termes du Statut du Royaume, ne relèvent pas de la responsabilité du Royaume, sauf à ce que les pays décident de traiter en commun de questions les intéressant spécifiquement. Les affaires appelées « *affaires du Royaume* » figurent sur une liste limitative dans le Statut du Royaume, en particulier les questions de défense et de relations extérieures ainsi que la garantie des libertés et des droits fondamentaux, la sécurité juridique et la bonne administration ou encore la citoyenneté néerlandaise et l'extradition.

Les traités sont donc conclus au nom de l'ensemble du Royaume bien qu'ils puissent ne s'appliquer expressément qu'à un seul pays ce qui explique la ratification séparée des traités de Rome pour les Antilles néerlandaises. Ces affaires du Royaume relèvent de la responsabilité du Royaume et sont donc traitées par les organes du Royaume dans lesquels sont représentés les trois pays. Les intérêts des pays autonomes sont défendus, au sein du gouvernement du Royaume, par leurs ministres plénipotentiaires respectifs. Lorsqu'un traité international affecte les intérêts particuliers d'un des pays des Caraïbes, celui-ci doit alors participer, en tant que tel, aux négociations.

Un débat a lieu aux Pays-Bas - limité certes à quelques spécialistes et au Conseil d'État - pour savoir si certaines des îles néerlandaises des Antilles devraient être transformées en RUP. Une partie de la classe politique d'Aruba souhaiterait en particulier que l'île devienne une RUP, ce qui explique que les Pays-Bas et la France se soient associés en 2003 dans l'initiative qui a conduit à insérer une nouvelle clause dans les traités institutifs, permettant le changement de statut de leurs territoires ultra-marins en droit de l'Union sans qu'il soit nécessaire de procéder à une révision des traités : l'article 356 par. 6 TFUE. Comme cela a déjà été indiqué en introduction de cette étude, il est particulièrement intéressant de souligner que les promoteurs de ce changement de statut à Aruba sont conscients des limitations que ceci pourrait apporter à l'exercice autonome de leurs compétences, mais qu'ils estiment que cela permettrait plus facilement à leur île de disposer d'une législation moderne pour renforcer l'État de droit et combattre la corruption.

IV. Les régions ultrapériphériques du Portugal : un fédéralisme asymétrique

Toute autre est la situation du Portugal. Contrairement aux autres cas examinés ici le Portugal est en principe un État unitaire, dont les territoires ultra-marins font partie intégrante. Toutefois, les Açores et Madère ont un statut qui les différencie fortement du territoire métropolitain. Il s'agit de deux « régions autonomes », dotées par la Constitution portugaise d'un statut de forte autonomie interne tant du point de vue des compétences législatives qu'exécutives. L'article 6 de la Constitution portugaise mérite d'être cité intégralement :

« 1 - L'État est unitaire et observe tant dans son organisation que son action l'autonomie des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration.

« 2 - Les archipels des Açores et de Madère sont des régions autonomes dotées d'un statut politique et administratif et d'organes de Gouvernement qui leur sont propres ».

Le Portugal est non seulement un État unitaire, mais un État centralisé, dans lequel n'existent pas d'autres collectivités territoriales de niveau régional - si l'on fait abstraction justement des Açores et de Madère -, et dans lequel le niveau principal des collectivités territoriales - le « *município* » que l'on retrouve d'ailleurs dans les deux archipels - n'a qu'une autonomie réduite si on la compare aux communes et autres collectivités de base de bien des pays de l'Union européenne ⁽⁴⁾. La réforme qui devait permettre l'institution de « régions administratives » a été rejetée par référendum le 8 novembre 1998. En tout état de cause les régions prévues à cette occasion n'auraient pas eu les compétences particulières, notamment de type législatif, dont jouissent les Açores et Madère. Cette autonomie préexistait à l'entrée du Portugal dans la Communauté européenne, le 1^{er} janvier 1986 et à la candidature du Portugal à l'entrée dans le Communautés, déposée huit ans auparavant : elle était déjà prévue par la Constitution de 1976.

En vertu de l'art. 228 de la Constitution les assemblées régionales ont l'initiative de leur statut en présentant un projet de statut au parlement national (Assemblée de la République) ; si le parlement rejette ou modifie le projet il doit le renvoyer à l'assemblée régionale concernée, et ce n'est qu'après avoir eu connaissance de cet avis que le parlement peut discuter puis adopter définitivement le statut. Les régions autonomes disposent d'une assemblée régionale élue au suffrage universel direct.

La compétence législative des régions autonomes comporte trois limites : elle doit respecter la Constitution de la République, elle s'exerce sur des matières qui ne doivent pas être réservées aux organes souverains de la République, et les lois régionales ne doivent pas s'opposer aux lois générales de la République. L'on distingue trois modalités d'exercice des compétences des régions autonomes : la compétence législative primaire (législation autonome par actes propres), la compétence législative dérivée (après autorisation du Parlement portugais) et la compétence législative complémentaire (l'application des lois fondamentales dans des matières non réservées au Parlement portugais. Les assemblées législatives régionales peuvent légiférer sur n'importe quelle matière d'intérêt spécifique ; il est interdit au Parlement portugais de légiférer sur de telles matières lorsqu'elles sont énumérées dans les statuts ; si le Parlement portugais légifère pour tout le territoire national au moyen des lois générales de la République, celles-ci ne priment pas pour autant sur les décrets législatifs régionaux préexistants. Ces compétences qui peuvent paraître extraordinaires d'un point de vue français - où elles sont pour la plupart réservées à l'État - sont largement limitées dans leur exercice par l'application des principes du traité droit de l'Union européenne : libre circulation des personnes, marchandises,

services et capitaux, et principe de non discrimination entre les personnes. En effet la compétence législative régionale doit se fonder sur un intérêt régional spécifique, or les matières concernées sont définies dans les statuts régionaux : politique démographique et statut des résidents, tutelle sur les collectivités locales, coordination et contrôle des services et instituts publics et des entreprises nationalisées ou publiques qui exercent leur activité dans la région ; transports terrestres et maritimes et aériens dans la région ; activités économiques et financières régionales ; santé et Sécurité sociale ; travail, emploi et formation professionnelle ; enseignement et culture. Certaines matières sont spécifiquement attribuées à la région autonome des Açores (contrôle des transferts de fonds des émigrants et des moyens de paiement internationaux en circulation dans la région) ou à celle de Madère (activités de protection civile).

Le système de contrôle de constitutionnalité des actes des autorités régionales autonomes n'a pas son pendant pour le reste du Portugal. Un « Ministre de la République » nommé et révoqué par le Président de la République représente la souveraineté de la République portugaise. Non seulement il exerce le contrôle de constitutionnalité des décrets régionaux par une éventuelle saisine de la Cour constitutionnelle, mais il possède sous certaines conditions un droit de veto, désigne le président du gouvernement régional en fonction des résultats électoraux, peut adresser des messages à l'assemblée régionale et destituer si nécessaire le président du gouvernement régional. Il a donc des fonctions bien plus importantes que le représentant de l'État dans les RUP françaises.

On remarquera enfin que la Constitution portugaise se réfère directement à la notion d'ultrapériphéricité dans l'article 6, qui garantit l'autonomie des Açores et de Madère, mais dans l'article 9, qui définit les « missions fondamentales de l'État » au nombre desquelles figure (g) celle d'« encourager le développement harmonieux de tout le territoire national, en tenant compte, en particulier, de la nature ultrapériphérique des archipels des Açores et de Madère ».

À la différence des territoires ultra-marins britanniques, danois, et néerlandais, l'indépendance n'a jamais été envisagée pour les Açores ni Madère, dont la population se considère partie intégrante du peuple portugais.

V. Les régions ultrapériphériques de l'Espagne : l'application du droit commun de l'autonomie

Le cas des Canaries est tout à fait différent de celui des autres territoires ultra-marins examinés jusqu'à présent : dans quelle mesure la région autonome des Canaries peut-elle être considérée comme un cas particulier dans l'État des autonomies institué par la Constitution de 1978 ? L'on peut sans doute argumenter dans un sens comme dans l'autre.

D'un côté, les Canaries font partie d'une catégorie générale de droit constitutionnel espagnol, celle des « autonomies ». Le premier statut d'autonomie des Canaries, celui de 1982 prévoyait des compétences plus étendues que celles de la plupart des autres statuts adoptés au même moment, mais cela contribuait tout au plus à mettre les Canaries dans la catégorie des autonomies avancées, avec les Communautés historiques de Catalogne, du Pays Basque et de Galice ainsi que l'archipel des Baléares, dont les statuts avaient été adoptés plus tôt.

D'un autre côté l'on peut arguer que la présence d'éléments particulièrement spécifiques dans leur statut - en particulier dans leur statut fiscal - en fait une autonomie à part. Parmi les « dispositions additionnelles » à la Constitution de 1978, il en est une consacrée à ce régime : la troisième, qui dispose que « la modification du régime économique et fiscal de l'archipel canarien requerra un rapport préalable de la Communauté autonome, ou le cas échéant de l'organe autonome provisoire ». C'est dire qu'au moment de l'adoption de la Constitution, la spécificité canarienne était prise en compte ; mais ceci ni plus ni moins que pour le Pays Basque, puisque la première de ces dispositions additionnelles précisait que « la Constitution protège et respecte les droits historiques des « territorios forales » » qui le composent, et prévoyait que l'actualisation de ces régimes ne pourrait avoir lieu que dans le respect de la constitution « et des statuts d'autonomie ».

Dans les dernières années, l'appartenance à la catégorie des régions ultrapériphériques - qui avait été la conséquence notamment de la prise en compte de cette particularité fiscale dans le traité d'adhésion de 1985 - finit par rejaillir dans le actuel statut d'autonomie des Canaries. On notera cependant que si l'article 69 de la Constitution espagnole cite les îles de l'archipel canarien c'est à côté de l'archipel des Baléares, et sans différencier aucunement entre les deux archipels.

À la différence des territoires ultra-marins britanniques, danois, et néerlandais, et de même que pour les territoires ultra-marins portugais, l'indépendance n'a jamais été envisagée pour les Canaries, dont la population se considère partie intégrante de l'Espagne.

Le statut de Ceuta et de Melilla, deux villes espagnoles enclavées en territoire marocain, ne diffère que marginalement de celui des Canaries. Ces villes étaient mentionnées dans la cinquième disposition transitoire de la Constitution de 1978, qui prévoyait leur conversion en Communautés autonomes par une décision à la majorité absolue de leurs municipalités et l'autorisation du Parlement par une loi organique. Pendant plus de

quinze ans, les revendications marocaines sur les deux territoires ont freiné le processus prévu par la Constitution, mais elles ont obtenu en 1995 un statut de « ville autonome » équivalent à celui des Communautés autonomes en droit constitutionnel espagnol.

En guise de conclusion

Il faut faire preuve d'une extrême prudence dans toute comparaison entre la manière selon laquelle la France et les autres États européens organisent leurs relations avec ses territoires ultra-marins : les données historiques, ethniques et démographiques varient souvent du tout au tout. Le point fondamental qui mérite d'être souligné est l'extrême pragmatisme qui préside de manière de plus en plus forte à la réglementation juridique et à la gestion politique de ces relations.

(1) De manière significative, les deux seuls ouvrages généraux récents qui traitent des relations entre des territoires ultra-marins avec les États européens auxquels ils sont liés concernent précisément la problématique des outre-mers de l'Union européenne : Dimitry Kochenov, *Eu Law of the Overseas. Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Deventer, Wolters Kluwer, 2011 ; Laurent Tesoka, Jacques Ziller (dir.), *Union européenne et outre-mers, unis dans leur diversité. Actes du Colloque organisé à Florence les 12 et 13 avril 2007*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p. 257-268. L'on consultera également avec profit les deux volumes de Jean-Yves Faberon, Viviane Fayaud et Jean-Marc Regnault (dir.) *Destins des collectivités politiques d'Océanie*, PUAM, 2011.

(2) Les développements de cette section sont largement repris du texte de Susan J. Dickson, « La représentation des intérêts d'outre-mer dans les États membres. Les territoires britanniques d'outre-mer et le Royaume-Uni », in Tesoka et Ziller, *op. cit.*, p. 257-268. L'auteur a également récemment publié le premier ouvrage juridique relatif aux territoires britanniques d'outre-mer : Ian Hendry, Susan Dickson, in *British Overseas Territories Law*, Oxford, Hart Publishing, 2011.

(3) Les informations les plus complètes et les plus à jour relatives aux statuts d'autonomie des îles Féroé et du Groenland se trouvent, de l'avis de l'auteur, sur les sites Wikipédia en langue anglaise qui leur sont consacrés.

(4) Voir A. Delcamp et J. Loughlin (dir.), *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2002 ; voir en particulier le chapitre de J. Bacelar Gouveia et A. Rebordao Montalvo, « Portugal : des collectivités locales en attente de région », p. 265-281.