

N° 405

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Daniel MILLAUD sur la proposition de décision du Conseil portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (n° E-594),

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoeye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gérard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir le numéro :

Sénat : 274 (1995-1996).

Union européenne.

SOMMAIRE

Pages

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE RÉGIME D'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER À LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	7
A. LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES DÉFINIS PAR LE TRAITÉ DE ROME	8
1. <i>Les objectifs assignés à l'association</i>	8
2. <i>Les principes applicables aux échanges entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté</i>	8
3. <i>Le droit d'établissement et le principe de non discrimination</i>	9
B. LA DÉCISION D'ASSOCIATION DU 25 JUILLET 1991	9
1. <i>Les instruments de la coopération</i>	10
2. <i>Le régime applicable en matière d'établissement</i>	11
3. <i>Le partenariat entre la Commission, les Etats membres et les pays et territoires d'outre-mer</i>	11
II. LA PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL PORTANT RÉVISION À MI- PARCOURS DE LA DÉCISION DU 25 JUILLET 1991 RELATIVE À L'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER À LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	13
A. LA PROCÉDURE DE RÉVISION	13
1. <i>La procédure prévue par la décision d'association</i>	13
2. <i>La procédure en cours</i>	13
B. LES MODIFICATIONS DE LA DÉCISION D'ASSOCIATION RÉSULTANT DE LA PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE	14
1. <i>Le renforcement de la procédure de partenariat</i>	14
2. <i>Les adaptations du régime commercial</i>	15
3. <i>Le régime applicable en matière de droit d'établissement</i>	16
4. <i>L'éligibilité des ressortissants des pays et territoires d'outre-mer à certains programmes communautaires</i>	17
5. <i>La répartition de la dotation accordée aux pays et territoires d'outre-mer au titre du VIIIème FED</i>	17

III. LA COMMISSION DES LOIS APPROUVE PLEINEMENT LA PROPOSITION DE RÉOLUTION SOUMISE À SON EXAMEN	19
A. DES DISPOSITIONS DONT L'EFFECTIVITÉ N'EST PAS GARANTIE.....	19
1. <i>La procédure de partenariat</i>	19
2. <i>L'éligibilité des ressortissants des pays et territoires d'outre-mer à certains programmes communautaires.....</i>	20
B. LA NÉCESSAIRE RÉVISION DU RÉGIME COMMUNAUTAIRE APPLICABLE AUX PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER EN MATIÈRE DE LIBRE ÉTABLISSEMENT	20
1. <i>La spécificité des pays et territoires d'outre-mer.....</i>	21
a) <i>Une spécificité géographique, économique et statutaire</i>	21
b) <i>La situation particulière des pays et territoires d'outre-mer français.....</i>	22
2. <i>La nécessité d'adapter les dispositions relatives à la liberté d'établissement</i>	22
a) <i>La portée du principe de non discrimination</i>	23
b) <i>La nécessaire révision de la IVème partie du Traité de Rome</i>	23
PROPOSITION DE RÉOLUTION	25
ANNEXE	27

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le 5 juin 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, Président, la commission des Lois a adopté, dans le texte proposé par M. Paul Masson, rapporteur, la proposition de résolution présentée par M. Daniel Millaud au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la proposition de décision du Conseil portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne (n° E 594).

Conformément au souhait de M. Daniel Millaud, le texte adopté par la commission des Lois invite le Gouvernement :

- à veiller à ce que la procédure de partenariat entre la Communauté, les États membres et les PTOM conduise à prendre en considération les souhaits et propositions des autorités de ces territoires ;

- à faire en sorte que les ressortissants des PTOM puissent effectivement bénéficier des programmes communautaires dont le bénéfice leur est étendu.

Il est surtout demandé au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour que la Conférence intergouvernementale réexamine le régime d'association et en particulier les stipulations relatives au libre établissement des ressortissants communautaires dans les PTOM.

Mesdames, Messieurs,

Le 28 février 1996, le Gouvernement soumettait à l'Assemblée nationale et au Sénat, en application de l'article 88-4 de la Constitution, une proposition de décision du Conseil¹ de l'Union européenne portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté.

Votre commission est aujourd'hui saisie d'une proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne par notre excellent collègue M. Daniel Millaud, relative à cette proposition d'acte communautaire. Cette proposition de résolution en souligne certaines limites et fait en outre écho aux conclusions d'un rapport d'information sur l'avenir de l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, adopté par la délégation au mois de juillet 1995, concernant la question du libre établissement des ressortissants communautaires dans ces territoires et la nécessaire révision des dispositions du Traité de Rome y afférentes.

I. LE RÉGIME D'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER À LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les pays et territoires d'outre-mer ne sont pas intégrés à la Communauté européenne : l'article 227 paragraphe 3 du Traité de Rome stipule qu'ils font l'objet d'un régime spécial d'association dont le cadre est défini par la quatrième partie du Traité et dont les modalités résultent d'une décision du Conseil des Communautés européennes adoptée le 25 juillet 1991.

¹ Proposition d'acte communautaire E 594

L'article 240 de cette décision d'association prévoit une durée d'application de dix années à compter du 1er mars 1990, ainsi qu'une possibilité de révision à mi-parcours, actuellement en cours.

A. LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES DÉFINIS PAR LE TRAITÉ DE ROME

Le Traité de Rome, dans sa quatrième partie, consacre six articles à la définition des objectifs et des principes directeurs du régime d'association des pays et territoires d'outre-mer (articles 131 à 136).

1. Les objectifs assignés à l'association

Aux termes de l'article 131, *« le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble »*.

Il est en outre précisé que *« 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 »*.

Le régime d'association doit ainsi permettre de poursuivre un double objectif : intensifier des relations commerciales entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté, et surtout favoriser leur développement. L'article 132-3 prévoit une contribution des Etats membres à la réalisation des investissements nécessaires.

2. Les principes applicables aux échanges entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté

L'article 132 prévoit l'extension du régime préférentiel communautaire aux échanges commerciaux avec les pays et territoires d'outre-mer: les Etats membres font bénéficier ces pays et territoires du régime qu'ils s'accordent entre eux.

De façon symétrique et afin de resserrer les liens commerciaux entre ces différents partenaires, les pays et territoires d'outre-mer appliquent à leurs échanges entre eux ou avec les Etats membres un régime identique à celui qui régit leurs échanges avec l'Etat en situation de métropole avec lequel ils entretiennent des relations privilégiées.

L'article 133 fixe les règles douanières applicables aux échanges commerciaux à l'intérieur de la zone de libre-échange constituée par l'association. Le principe traditionnel de réciprocité étant écarté, seuls les pays et territoires d'outre-mer sont autorisés à percevoir des droits de douane, compte tenu de leur niveau de développement et des impératifs budgétaires qui sont les leurs.

Ce système préférentiel connaît cependant une limite : le principe de non discrimination entre les importations en provenance des différents Etats membres. En outre, l'article 134 prévoit une clause de sauvegarde au bénéfice des Etats membres pour l'hypothèse où la suppression des droits de douane applicables aux produits provenant des pays et territoires associés favoriserait l'importation indirecte de produits d'Etats tiers, préalablement importés dans l'un des pays et territoires d'outre-mer, et provoquerait ainsi des détournements de flux au détriment des Etats membres.

3. Le droit d'établissement et le principe de non discrimination

L'article 132 paragraphe 5 prévoit que le droit d'établissement des ressortissants et sociétés est régi par les stipulations du traité y afférentes, dans le respect du principe de non discrimination.

Ces stipulations figurent aux articles 52 à 58 du traité. La liberté d'établissement y est définie comme comportant « *l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés* ». Aux termes de l'article 58 alinéa 2, ces sociétés sont « *les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés ne poursuivant pas un but lucratif* ».

B. LA DÉCISION D'ASSOCIATION DU 25 JUILLET 1991

D'une durée de dix ans, contrairement à celles qui l'ont précédée et qui couvraient des périodes quinquennales, la décision du Conseil du 25 juillet 1991 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne comprend deux cent quarante deux articles.

Après avoir défini les objectifs et les principes de la coopération entre la Communauté et les pays et territoires d'outre-mer, la décision d'association décrit les domaines dans lesquels s'exerce cette coopération (environnement, production agricole et développement rural, pêche, industrie, services, etc.).

Tandis que la troisième partie de la décision traite des instruments de la coopération entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté, la quatrième définit le régime applicable à l'établissement et aux services et la cinquième les modalités du partenariat entre la Commission, les Etats-membres et les pays et territoires d'outre-mer.

1. Les instruments de la coopération

La décision d'association définit un régime de coopération commerciale favorable aux pays et territoires d'outre-mer.

Afin de promouvoir le commerce entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté (art. 100), les produits originaires de ces pays et territoires sont admis à l'importation en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent (art. 101), à l'exclusion de toute restriction quantitative (art. 102).

En revanche, les produits originaires de pays tiers et transitant en l'état par un pays ou territoire d'outre-mer n'accèdent librement au marché communautaire que si les droits de douane ou prélèvements perçus à l'entrée du pays ou territoire d'outre-mer sont d'un montant au moins équivalent à ceux applicables dans la Communauté à l'importation de ces mêmes produits en provenance de pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée.

De façon asymétrique, les pays et territoires d'outre-mer peuvent maintenir ou établir des droits de douane ou des restrictions quantitatives à l'importation des produits originaires de la Communauté (art. 106). Ce régime des échanges ne peut cependant donner lieu à aucune discrimination entre les Etats membres.

La décision d'association prévoit également des modalités de coopération pour le financement du développement des pays et territoires d'outre-mer. Ces pays et territoires bénéficient ainsi de dotations du Fonds européen de développement (FED) et de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Les concours de la Communauté distribués par l'intermédiaire du Fonds permettent de financer des projets et programmes très divers (investissements, coopération technique...), des transferts pour la stabilisation des recettes d'exportation au titre du Stabex et des subventions pour les produits miniers au titre du Sysmin, des programmes régionaux de développement, des aides d'urgence accordées pour remédier à des difficultés économiques et sociales graves et exceptionnelles résultant de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires. La dotation du FED permet

également de financer des capitaux à risque (prêts accordés par la BEI) et des bonifications d'intérêts.

2. Le régime applicable en matière d'établissement

Deux articles (232 et 233) constituant la quatrième partie de la décision d'association définissent le régime applicable en matière d'établissement.

Dès son premier alinéa, l'article 232 réaffirme le principe de non discrimination inscrit à l'article 132-5 du Traité de Rome : « *les autorités compétentes des pays et territoires d'outre-mer traitent sur une base non discriminatoire les ressortissants, sociétés et entreprises des Etats membres* ».

Cet article prévoit cependant deux possibilités de dérogations :

- Les autorités compétentes d'un pays ou territoire d'outre-mer peuvent établir des réglementations dérogatoires en faveur de leurs habitants et des activités locales dans des secteurs sensibles, afin de promouvoir ou de soutenir l'emploi local. Les dérogations sont accordées, après concertation avec ces autorités, par la Commission européenne. Elle est nécessairement limitée aux secteurs concernés et n'est valable que pour une durée déterminée.

Si la Commission ne s'est pas prononcée dans un délai de trois mois à compter de la demande, la dérogation est réputée approuvée.

- Le dernier alinéa de l'article 232 prévoit une exception de réciprocité : en effet, si pour une activité déterminée, un Etat membre n'est pas tenu d'accorder, en vertu du droit communautaire ou du droit national, un traitement non discriminatoire à des habitants d'un pays ou territoire d'outre-mer ou à des sociétés ou entreprises qui y sont établies, les autorités de ce pays ou territoire d'outre-mer ne sont pas tenues d'accorder un tel traitement.

3. Le partenariat entre la Commission, les Etats membres et les pays et territoires d'outre-mer

L'article 10 prévoit que pour permettre aux autorités locales des pays et territoires d'outre-mer d'être « *davantage impliquées dans la mise en oeuvre des principes de l'association* », une procédure consultative est instituée, fondée sur le principe du partenariat entre la Commission, l'Etat membre et le pays et territoire d'outre-mer.

Les modalités de ce partenariat sont définies par la cinquième partie de la décision d'association, constituée de trois articles (art. 234 à 236).

Aux termes de l'article 234, « *l'action communautaire s'appuie autant que possible sur une concertation étroite entre la Commission, l'Etat membre dont relève un pays et territoire d'outre-mer et les autorités locales compétentes du pays et territoire d'outre-mer* ».

Le domaine dans lequel cette concertation s'exerce est largement défini : il s'agit de la programmation, de la préparation, du financement, du suivi et de l'évaluation des actions menées par la Communauté, ou de tout problème se posant dans les relations entre celle-ci et les pays et territoires d'outre-mer.

L'article 235 prévoit que la concertation s'effectue dans le cadre de groupes de travail tripartites (Commission, Etat membre, pays et territoire d'outre-mer) créés soit par zone géographique, soit par groupe de pays et territoires d'outre-mer relevant d'un même Etat membre.

Le groupe de travail est constitué soit de façon ponctuelle, pour traiter de problèmes spécifiques, soit de façon permanente. La présidence en est assurée par le représentant de la Commission.

Le financement des frais résultant de leurs réunions incombe aux autorités compétentes des pays et territoires d'outre-mer.

Les groupes de travail émettent des avis qui sont « *dûment pris en compte par la Commission* » qui peut, pour leur mise en oeuvre, adresser des propositions au Conseil.

II. LA PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL PORTANT RÉVISION À MI-PARCOURS DE LA DÉCISION DU 25 JUILLET 1991 RELATIVE À L'ASSOCIATION DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER À LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Tirant les enseignements de cinq années d'application de la décision du 25 juillet 1991, la proposition d'acte communautaire E 594 propose de la modifier et de la compléter. Cette proposition a également pour objet de définir la répartition des crédits alloués aux pays et territoires d'outre-mer, au titre du VIIIème FED, pour les cinq prochaines années.

A. LA PROCÉDURE DE RÉVISION

1. La procédure prévue par la décision d'association

La décision du Conseil du 25 juillet 1991, dans son article 240, prévoit sa propre révision à mi-parcours.

Applicable pendant dix années à compter du 1er mars 1990, le Conseil arrête, avant l'expiration de la première période quinquennale, les modifications éventuelles notifiées à la Commission par les autorités compétentes des pays et territoires d'outre-mer ou proposées par la Commission elle-même. Le Conseil statue à l'unanimité.

Il décide également du montant global des concours financiers accordés aux pays et territoires d'outre-mer par la Communauté pour cette seconde période.

2. La procédure en cours

Le processus de révision à mi-parcours de la décision d'association est engagé devant le Conseil depuis plus d'un an. Une communication présentant la situation socio-économique des pays et territoires d'outre-mer, leurs statuts à l'égard des Etats membres et du droit communautaire et des propositions de modification du régime d'association a en effet été adressée par la Commission au Conseil le 21 décembre 1994.

Selon les informations fournies à votre commission, ce processus a fait l'objet, au profit des territoires d'outre-mer français, d'une large concertation. Ont ainsi eu lieu, hormis les nombreux contacts bilatéraux entre la Commission européenne et le ministère de l'outre-mer, une rencontre de partenariat en mai 1994 à Bruxelles et une mission de partenariat dans le Pacifique sud, constituée du conseiller de la Commission chargé des questions relatives aux pays et territoires d'outre-mer et du chef du département des affaires européennes du ministère, destinée à recueillir l'avis des autorités territoriales.

Le calendrier de révision du statut d'association des pays et territoires d'outre-mer est aligné sur celui du régime conventionnel applicable aux Etats ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) : la négociation et l'élaboration des décisions successives d'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté se sont toujours effectuées parallèlement à celles des conventions de Yaoundé, puis de Lomé, conclues avec les Etats ACP. Par

ailleurs, les Etats ACP et les pays et territoires d'outre-mer relèvent du même régime financier, ces derniers recevant une fraction des concours du Fonds européen de développement (FED) alimenté par des contributions spécifiques des Etats membres.

Or, ce parallélisme a conduit à retarder la révision à mi-parcours de la décision d'association du 25 juillet 1991 qui aurait dû aboutir avant l'échéance du 1er mars 1995.

Le montant des concours financiers du FED et de la BEI n'a en effet été défini que le 27 juin 1995, lors du Conseil européen de Cannes. En outre, les négociations relatives à la révision à mi-parcours de la convention de Lomé IV ne se sont achevées que le 30 juin, lors de la conférence ministérielle ACP/CE et leur signature a eu lieu à Maurice au mois de novembre suivant.

Une proposition de décision confirmant les orientations de la communication du 21 décembre 1994, complétée sur certains thèmes, a enfin été adressée le 16 février 1996 au Président du Conseil de l'Union européenne.

B. LES MODIFICATIONS DE LA DÉCISION D'ASSOCIATION RÉSULTANT DE LA PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Sur les deux cent quarante deux articles constituant la décision d'association, trente et un sont modifiés ou complétés et cinq sont supprimés. La proposition de décision du Conseil prévoit également d'insérer seize nouveaux articles.

Les principales modifications proposées concernent essentiellement cinq thèmes : le partenariat Commission - Etat membre - pays et territoires d'outre-mer, le régime commercial, le régime applicable à l'établissement et aux services, l'éligibilité des ressortissants des pays et territoires d'outre-mer à certains programmes communautaires et les modalités de répartition de la dotation accordée aux pays et territoires d'outre-mer au titre du VIIIème FED.

1. Le renforcement de la procédure de partenariat

Il est proposé de renforcer la procédure de concertation entre la Commission, les Etats membres et les pays et territoires d'outre-mer instaurée en 1991.

Aux termes de l'exposé des motifs, il s'agit de consulter les pays et territoires d'outre-mer selon un rythme régulier sur les questions les concernant.

La nouvelle rédaction de l'article 234 prévoit que l'action communautaire s'appuie, et non « *s'appuie autant que possible* », sur une concertation étroite.

Toutefois, malgré cette volonté affichée de systématiser les consultations, les réunions des groupes de travail permanents doivent désormais avoir lieu selon « *un rythme si possible annuel* » et non « *au moins une fois par an* ».

En revanche, les moyens consacrés au développement du partenariat sont accrus : les frais résultant de l'organisation des réunions, jusqu'alors assumés par les pays et territoires d'outre-mer, peuvent désormais « *faire l'objet d'une contribution financière du Fonds (FED), au titre des programmes indicatifs territoriaux ou régionaux selon le cas, sur demande des autorités compétentes du ou des pays et territoires d'outre-mer concernés* ».

2. Les adaptations du régime commercial

La décision d'association de 1991 a accordé le libre accès au marché communautaire à tous les produits originaires des pays et territoires d'outre-mer et a instauré un système dit du cumul permettant aux produits des pays ACP d'être considérés comme provenant des pays et territoires d'outre-mer dès lors qu'ils font l'objet de transformations, même simples, dans ces pays ou territoires.

Ces facilités, tendant à favoriser le développement des relations commerciales entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté européenne ont généré en 1992 et 1993 de graves perturbations sur le marché communautaire du riz. La Commission a ainsi été conduite en 1993 à adopter des mesures de sauvegarde qui, depuis lors, ont été assouplies puis abrogées.

Mais l'année 1995 a permis de constater que l'utilisation des possibilités offertes par le régime commercial applicable aux pays et territoires d'outre-mer se concentrait sur les produits agricoles les plus sensibles pour la Communauté (riz, viande bovine, sucre et produits laitiers).

Tout en affirmant la nécessité de maintenir ce régime commercial, la Commission souligne le risque de conflit entre la politique agricole commune et le libre accès accordé aux produits originaires des pays et territoires

d'outre-mer soumis, dans la Communauté, à une organisation commune de marché (OCM).

Aussi propose-t-elle d'instaurer un mécanisme de prix minimum à l'importation pour les produits faisant l'objet d'une organisation commune de marché et de supprimer le caractère automatique du cumul ACP/Pays et territoires d'outre-mer pour les produits agricoles, avec la possibilité d'accorder des dérogations ponctuelles.

3. Le régime applicable en matière de droit d'établissement

La proposition de décision du Conseil procède à une réécriture complète de l'article 232 de la décision d'association. Cependant, les modifications introduites sont d'une portée limitée.

Dans sa nouvelle rédaction, cet article se réfère à l'article 132 paragraphe 5 du Traité de Rome qui énonce le principe de non-discrimination en matière de droit d'établissement des ressortissants et des sociétés. Il précise que si ce principe s'impose aux autorités compétentes des pays et territoires d'outre-mer, il s'applique également aux Etats membres qui doivent « *traiter sur une base non discriminatoire les ressortissants, sociétés et entreprises des pays et territoires d'outre-mer* ».

Le principe de non discrimination en matière de libre établissement est donc réaffirmé et explicité.

Concernant les dérogations susceptibles d'être accordées par la Commission à la demande des autorités compétentes d'un pays ou territoire d'outre-mer, il est proposé qu'elles fassent désormais l'objet d'une publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Au total, les mentions supplémentaires introduites à l'article 232 ne semblent pas d'une importance de nature à justifier sa réécriture intégrale : celle-ci résulte en réalité des négociations qui ont conduit la Commission à retirer, à la demande du Gouvernement français, des dispositions tendant à autoriser la libre circulation des travailleurs salariés de l'Union dans les pays et territoires d'outre-mer.

4. L'éligibilité des ressortissants des pays et territoires d'outre-mer à certains programmes communautaires

Bien que les pays et territoires d'outre-mer ne fassent pas partie du territoire communautaire, leurs ressortissants possédant la citoyenneté de l'Etat membre auquel ils sont liés sont citoyens de l'Union.

Afin de valoriser cette citoyenneté européenne des ressortissants des pays et territoires d'outre-mer et de marquer la différence entre le régime d'association de ces pays et territoires et le statut conventionnel des Etats ACP, il est proposé de les faire bénéficier de vingt-deux programmes communautaires.

Ces programmes concernent cinq domaines : l'éducation et la formation ; l'emploi et les affaires sociales ; les entreprises ; la recherche, le développement technologique et l'innovation ; la culture et l'audiovisuel.

5. La répartition de la dotation accordée aux pays et territoires d'outre-mer au titre du VIIIème FED

Pour la seconde période quinquennale d'application de la décision d'association, le Conseil européen qui s'est tenu à Cannes le 27 juin 1995 a fixé à 165 millions d'écus le montant de la dotation accordée aux pays et territoires d'outre-mer au titre du VIIIème FED. Cela représente une augmentation de 17,9 % par rapport au VIIème FED. Les sommes allouées au titre des interventions de la BEI s'élèvent à 35 millions d'écus.

La dotation du VIIIème FED est répartie entre d'une part la masse dite « non programmable » (capitaux à risques, Sysmin, Stabex, aides d'urgence, bonifications d'intérêts) et la masse dite « programmable » (programmes indicatifs et coopération régionale). La proposition de décision fixe à 50 millions d'écus le montant de la masse non programmable pour la période 1995-2000 qui s'élevait à 36,5 millions d'écus pour la première période quinquennale. Le montant de la masse programmable passe quant à elle de 97,5 à 115 millions d'écus.

S'agissant des programmes indicatifs du FED, représentant la part la plus importante de la masse programmable, la Commission propose d'opérer une répartition entre les pays et territoires d'outre-mer français, néerlandais et britanniques en appliquant aux montants fixés par le VIIème FED un coefficient de pondération prenant en compte les taux de variation de leurs populations respectives sur la période 1990-1995. Ces évolutions financières sont retracées dans le tableau suivant :

PTOM	VIIème FED		Proposition VIIIème FED	
	en millions d'écus	en %	en millions d'écus	en %
France	40,2	46,7	50,3	47,9
Pays-Bas	30,3	35,2	35,5	33,8
Royaume-Uni	15,5	18,1	19,2	18,3
TOTAL programmes indicatifs	86		105	

L'application de critères économiques, et en particulier de ratios démographiques, bénéficie, depuis 1991, aux pays et territoires d'outre-mer français. La répartition était auparavant effectuée de façon forfaitaire.

Cependant, le Gouvernement français, au cours des négociations, a considéré que l'importance du critère démographique dans l'évaluation des dotations allouées aux pays et territoires d'outre-mer français, néerlandais et britanniques restait encore insuffisante. La population totale des vingt pays et territoires d'outre-mer étant estimée à 850.000 habitants, le poids démographique des pays et territoires d'outre-mer français s'élève à 58,2 %. Or, la part des crédits correspondant aux programmes indicatifs du FED qui leur est attribuée s'élève à 47,9 %.

Une telle distorsion aboutit à des disparités importantes en termes de montant moyen d'aide par habitant : aussi la France a-t-elle demandé une réévaluation de sa dotation. Cette question fait encore aujourd'hui l'objet de négociations au sein du Conseil, où la demande française rencontre l'opposition des britanniques.

III. LA COMMISSION DES LOIS APPROUVE PLEINEMENT LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION SOUMISE À SON EXAMEN

La proposition de résolution souligne les limites de deux séries de modifications introduites par la Commission européenne, relatives au renforcement de la procédure de partenariat d'une part, à l'extension du bénéfice de certains programmes communautaires aux ressortissants des pays et territoires d'outre-mer d'autre part.

Elle demande par ailleurs que soit réexaminé le régime applicable au libre établissement des ressortissants communautaires dans les pays et territoires d'outre-mer, cette demande constituant le point central de la proposition de résolution.

A. DES DISPOSITIONS DONT L'EFFECTIVITÉ N'EST PAS GARANTIE

1. La procédure de partenariat

La modification rédactionnelle proposée par la Commission européenne à l'article 234 de la décision d'association témoigne de la volonté de systématiser la mise en oeuvre de la procédure de partenariat.

Or, la concertation n'a pas toujours été retenue comme méthode de travail. Cela s'est récemment vérifié à l'occasion du processus de révision à mi-parcours de la décision d'association. En effet, la Commission avait introduit dans son projet de communication finale au Conseil une disposition relative à la libre circulation des travailleurs salariés communautaires dans les pays et territoires d'outre-mer. Alors que les négociations étaient engagées depuis plus d'un an, les autorités françaises n'ont été avisées de cette initiative que très tardivement, à la fin de l'année 1995. Elles ont cependant obtenu que cette disposition ne figure pas dans la proposition de décision soumise au Conseil.

Selon l'exposé des motifs de cette proposition de décision, les autorités locales des pays et territoires d'outre-mer devraient désormais être consultées à « *un rythme régulier* ».

La proposition de résolution invite le Gouvernement à veiller à ce que la procédure de partenariat « *conduise à une véritable prise en compte des souhaits et propositions émis par les autorités des pays et territoires d'outre-mer* ».

Votre commission souscrit pleinement à cette invitation qui ne fait que corroborer une disposition de la décision d'association du 25 juillet 1991. Son article 236 paragraphe 2 prévoit en effet que « *les avis des groupes de travail sont dûment pris en compte par la Commission* ».

2. L'éligibilité des ressortissants des pays et territoires d'outre-mer à certains programmes communautaires

Afin que les ressortissants des pays et territoires d'outre-mer puissent effectivement bénéficier, en tant que citoyens de l'Union européenne, des vingt-deux programmes communautaires qui leur sont rendus applicables, il apparaît nécessaire, eu égard à la spécificité géographique de ces territoires caractérisés par l'éloignement et l'insularité, de mettre en oeuvre des procédures d'information efficaces et d'éviter les complications administratives.

La proposition de résolution invite les autorités gouvernementales à exercer leur vigilance en ce sens.

Votre commission ne peut que partager cette préoccupation. Afin de renforcer l'efficacité du dispositif, elle propose qu'un système de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre des différents programmes soit instauré.

B. LA NÉCESSAIRE RÉVISION DU RÉGIME COMMUNAUTAIRE APPLICABLE AUX PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER EN MATIÈRE DE LIBRE ÉTABLISSEMENT

L'exposé des motifs de la proposition de résolution souligne que la révision à mi-parcours de la décision d'association laisse subsister le problème du libre établissement des ressortissants communautaires dans les pays et territoires d'outre-mer.

La nouvelle rédaction de l'article 232 confirme en effet ce principe, assorti d'une condition de non discrimination en application de l'article 132 paragraphe 5 du Traité de Rome.

Considérant que la spécificité géographique, économique et statutaire des pays et territoires d'outre-mer nécessite un aménagement du régime applicable en matière d'établissement, la proposition de loi demande au Gouvernement d'intervenir au sein des instances communautaires pour que cette préoccupation soit prise en considération.

Le libre établissement constitue en effet un enjeu crucial pour les pays et territoires d'outre-mer : il apparaît nécessaire d'adapter les règles applicables en la matière afin que la liberté d'établissement ne soit pas un frein à leur développement, qui constitue, aux termes de l'article 131 du Traité de Rome « le but de l'association ».

1. La spécificité des pays et territoires d'outre-mer

a) Une spécificité géographique, économique et statutaire

Les pays et territoires d'outre-mer sont aujourd'hui au nombre de 20. Caractérisés par l'insularité, ces territoires ont une population globale d'environ 850.000 habitants dont plus de la moitié sont des ressortissants des collectivités et territoires français.

Leurs économies locales sont fragiles et connaissent des handicaps multiples : éloignement du marché européen, relief et climat parfois difficiles, économies fondées sur des filières de production ou des activités peu nombreuses et souvent sensibles aux fluctuations de la conjoncture, exigüité du marché local.

Les taux d'accroissement démographiques dans ces territoires sont souvent très soutenus si bien que l'économie locale ne crée pas suffisamment d'emplois pour absorber chaque année le surplus de main-d'oeuvre.

L'étroitesse du marché du travail et les difficultés économiques auxquelles se heurtent les pays et territoires d'outre-mer justifieraient que ces territoires puissent exercer un contrôle sur l'installation des ressortissants communautaires.

Cette possibilité serait d'ailleurs cohérente avec les principes généraux fondant le régime d'association et énoncé par la décision du Conseil du 25 juillet 1991: la promotion du développement des pays et territoires d'outre-mer et le renforcement de leurs structures économiques d'une part, la nécessité de tenir compte des difficultés spécifiques auxquelles ils sont confrontés d'autre part.

b) La situation particulière des pays et territoires d'outre-mer français

L'article 232 de la décision d'association, tout en affirmant que « *les autorités compétentes des pays et territoires d'outre-mer traitent sur une base non discriminatoire les ressortissants, sociétés et entreprises des Etats membres* » leur permet d' « *établir des réglementations dérogeant, en faveur de leurs habitants et des activités locales, aux règles normalement applicables aux ressortissants, sociétés et entreprises de tous les Etats membres, pour autant que de telles dérogations soient limitées à des secteurs sensibles de l'économie du pays et territoire d'outre-mer concerné et s'inscrivent dans le but de promouvoir ou soutenir l'emploi local* ».

Mais les pays et territoires d'outre-mer français ne peuvent bénéficier de ce régime protecteur.

En effet, en vertu du principe de non discrimination, les mesures limitant le libre établissement doivent s'appliquer indistinctement à tous les ressortissants communautaires, y compris à ceux de l'Etat membre avec lequel le pays ou territoire d'outre-mer concerné entretient des relations privilégiées.

Or, les principes constitutionnels d'égalité des citoyens devant la loi et d'indivisibilité de la République interdisent aux collectivités et territoires d'outre-mer français d'adopter des réglementations discriminatoires s'appliquant aux ressortissants français de métropole ou des départements d'outre-mer.

Ainsi, tout régime d'autorisation se heurte-t-il, pour les territoires d'outre-mer français, soit aux dispositions du Traité de Rome, soit à la Constitution, ce qui crée une rupture d'égalité entre les pays et territoires d'outre-mer français d'une part et les pays et territoires d'outre-mer néerlandais et britanniques d'autre part.

Il apparaît en conséquence nécessaire d'aménager le dispositif juridique communautaire en matière de libre établissement.

2. La nécessité d'adapter les dispositions relatives à la liberté d'établissement

Les dispositions relatives à la liberté d'établissement doivent être adaptées pour tenir compte de la spécificité des pays et territoires d'outre-mer.

Reconnaissant l'importance de cette question, les autorités françaises se sont engagées à en saisir les autorités communautaires. Or, l'ouverture de

la conférence intergouvernementale à la fin du mois de mars dernier pour la révision du Traité de Rome constitue une excellente occasion d'actualiser les dispositions de sa quatrième partie consacrée aux pays et territoires d'outre-mer, qui n'ont jamais été modifiées depuis 1957.

a) La portée du principe de non discrimination

Le principe de non discrimination, principe fondateur de la construction européenne, doit être relativisé en ce qui concerne les pays et territoires d'outre-mer.

Ces territoires sont en effet liés à la Communauté européenne par un régime spécifique d'association, seule la quatrième partie du Traité de Rome leur étant applicable.

En outre, ce principe de non discrimination ne revêt pas un caractère intangible. Le rapport d'information du mois de juillet 1995 sur l'avenir de l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne établi, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, par notre excellent collègue M. Daniel Millaud, en fait la démonstration.

L'exemple du Danemark en est une illustration. Cet Etat membre a obtenu l'adoption d'un protocole annexé au Traité de l'Union lui permettant de conserver sa législation relative à l'acquisition des résidences secondaires.

De façon plus générale, la décision d'association elle-même (art. 232 b) prévoit une possibilité de dérogation : dans l'hypothèse où un Etat membre à la faculté, en vertu du droit communautaire ou du droit national, d'appliquer un traitement discriminatoire aux ressortissants d'un pays et territoire d'outre-mer ou à des sociétés ou entreprises qui y sont établies, les autorités de ce pays ou territoire d'outre-mer peuvent également opérer une discrimination à l'égard des ressortissants et sociétés de cet Etat membre.

b) La nécessaire révision de la IVème partie du Traité de Rome

Auditionné le 19 juillet 1995 par la délégation du Sénat pour l'Union européenne, M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer, a reconnu que le principe communautaire de non discrimination combiné aux principes résultant de la Constitution française, empêchait les pays et territoires d'outre-mer français d'exercer un contrôle sur l'établissement des ressortissants communautaires et s'est engagé à demander à la Commission européenne la constitution d'un groupe de partenariat qui serait chargé d'effectuer une étude juridique sur cette question.

A une question orale posée par M. Gaston Flosse, le 13 mars 1996 à l'Assemblée nationale, M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes, réitérait cet engagement en déclarant : « (...) *dans les jours qui viennent, nous allons produire un mémorandum. Dans ce cadre, nous demanderons, comme vous le souhaitez, la mise en place d'un groupe de travail en commun entre les territoires, la Commission et l'Etat pour étudier l'application de la liberté d'établissement dans les territoires d'outre-mer* ».

Une telle initiative n'a pas encore été mise en oeuvre. Lors du débat au Sénat du 22 février 1996 sur la réforme du statut de la Polynésie française, M. Jacques Larché, Président de la commission des Lois, reconnaissant la nécessité de « *modifier la conception du droit communautaire applicable aux territoires d'outre-mer* » a observé que « *jusqu'à présent, l'opportunité d'une confrontation générale sur les perspectives du droit communautaire (avait) fait défaut, ce qui n'(avait) pas permis au Gouvernement d'agir (...)* », mais que « *cette occasion (allait) se présenter lors de la conférence intergouvernementale* ».

Or, cette conférence s'est ouverte à Turin le 29 mars dernier et les conclusions du Conseil européen définissant son programme de travail prévoient qu'« *elle devrait (...) examiner le statut des territoires d'outre-mer* ».

Aussi votre commission tout en proposant d'actualiser la rédaction des dispositions de la proposition de résolution se référant à la tenue de cette conférence intergouvernementale, souscrit-elle à sa conclusion tendant à demander au Gouvernement de mettre tout en oeuvre pour que le régime d'association à la Communauté européenne des pays et territoires d'outre-mer, et en particulier les dispositions relatives au libre établissement des ressortissants communautaires, soient réexaminés.

* *

*

Compte tenu des observations qui précèdent, votre commission vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte est reproduit ci-après .

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission en application
de l'article 73 bis du Règlement du Sénat)

Le Sénat,

Vu la proposition de décision du Conseil portant révision à mi-parcours de la décision 91/482/CEE du Conseil, du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (n° E 594);

Considérant que la Commission européenne propose de renforcer la procédure de partenariat permettant aux autorités des pays et territoires d'outre-mer d'être associées aux décisions les concernant ; que la modification proposée est cependant d'une portée très limitée ;

Considérant que la proposition de révision prévoit d'accorder aux ressortissants des pays et territoires d'outre-mer le bénéfice de vingt-deux programmes communautaires ; que, compte tenu de l'éloignement de ces territoires, les possibilités ainsi offertes ne pourront être utilisées que si une information complète et régulière y est assurée par les autorités communautaires ;

Considérant que le régime actuel du libre établissement des ressortissants communautaires dans les pays et territoires d'outre-mer ne prend pas en considération les spécificités géographiques, humaines, économiques et statutaires de territoires qui n'appartiennent pas à la Communauté européenne, mais lui sont associés ;

Considérant que seule une modification du Traité de Rome peut permettre la reconnaissance des particularités des pays et territoires d'outre-mer ; que la partie du Traité consacrée aux pays et territoires d'outre-mer n'a jamais été modifiée depuis 1957 ;

Considérant enfin que la Conférence intergouvernementale qui s'est ouverte à Turin le 29 mars 1996, dont le programme prévoit l'examen du statut des territoires d'outre-mer, constitue l'occasion de réviser les conditions de leur association à la Communauté européenne ;

Invite le Gouvernement :

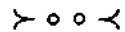
- à veiller à ce que la procédure de partenariat établie par la décision d'association de 1991 conduise à une prise en considération effective des souhaits et propositions formulés par les autorités des pays et territoires d'outre-mer ;

- à agir au sein du Conseil pour que l'extension de certains programmes communautaires aux ressortissants des pays et territoires d'outre-mer soit accompagnée d'une information complète et régulière sur ces programmes, que les démarches administratives à accomplir soient les plus légères possibles et qu'un système de suivi soit instauré pour permettre leur évaluation périodique ;

Demande au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour que la Conférence intergouvernementale réexamine le régime d'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne, et en particulier les stipulations relatives au libre établissement des ressortissants communautaires, afin que les spécificités de ces territoires soient pleinement reconnues.

ANNEXE

LISTE DES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER



- 1. Pays ayant des relations particulières avec le royaume du Danemark :**
Groënland
- 2. Territoires d'outre-mer de la République française :**
 - la Nouvelle Calédonie et ses dépendances,
 - la Polynésie française,
 - les Terres australes et antarctiques,
 - les îles Wallis et Futuna
- 3. Collectivités territoriales de la République française :**
 - Mayotte
 - Saint-Pierre-et-Miquelon
- 4. Pays d'outre-mer relevant du royaume des Pays-Bas :**
 - Aruba,
 - Antilles néerlandaises :
 - . Bonaire,
 - . Curaçao,
 - . Saba,
 - . Saint-Eustache,
 - . Sint Maarten
- 5. Pays et territoires d'outre-mer relevant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord :**
 - Anguilla,
 - Les îles Cayman,
 - les îles Falkland,
 - les îles Sandwich du Sud et leurs dépendances,
 - Montserrat,
 - Pitcairn,
 - Sainte-Hélène et ses dépendances,
 - le territoire de l'Antarctique britannique,
 - les territoires britanniques de l'océan indien,
 - les îles Turks et Caicos,
 - les îles vierges britanniques.