

Reconnaissance laborieuse de l'insularité comme caractéristique justifiant l'adoption de mesures spécifiques en droit de l'UE

Le droit supranational se concrétise à travers l'Union européenne et le droit du Conseil de l'Europe. Les deux institutions ont contribué à la recherche du rôle à donner à l'insularité, et ont successivement adopté des politiques publiques et (ou) des législations différentes pour les îles. En ce qui concerne l'UE, son regard sur les îles a évolué depuis la création des communautés européennes de l'après-guerre. Cette évolution est due à l'élargissement de l'UE et à l'adhésion des États insulaires et d'États membres comptant des îles dans leur territoire, ainsi qu'à la prise de conscience du manque de cohérence et d'effectivité de la législation européenne appliquée de manière similaire dans tous les territoires. À ce jour, la question d'un plan pour les îles au sein de l'UE est aigüe, étant donné qu'elle comprend 56 régions insulaires⁴⁷¹ qui concernent plus de 13 millions d'habitants⁴⁷².

Concernant le Conseil de l'Europe, il a influencé l'élaboration des principes et des concepts de *soft law*, que l'on trouve ensuite appliqués dans le *hard law* de l'Union européenne. En adoptant une approche « douce », et en offrant un lieu d'échange entre collectivités territoriales et entre ministres de différents pays d'Europe, il a joué un rôle de think tank où les solutions pour les problèmes spécifiques des îles ont été concoctées.

Ce chapitre analyse le chemin vers l'inclusion dans le Traité de fonctionnement de l'UE des dispositions spécifiques aux îles du continent européen. Ce chemin long et laborieux se déroule tout au long de l'histoire de l'UE (**section 1**). Le cadre actuellement en vigueur procure un rôle secondaire à la protection de l'environnement (**section 2**).

471 MONFORT, P. *Op. Cit.* p. 4.

472 Commission des îles, www.islandscommission.org

Section 1 : Cadre historique et fondements juridiques de la prise en compte de l'insularité en Europe

La question de l'insularité en droit de l'Union européenne est marquée par la diversité et l'incohérence des normes. Nous sommes passés du déni de l'existence de l'île en tant qu'objet juridique à la superposition de normes contradictoires et la définition de différentes catégories d'îles. En effet, pendant près de vingt ans, aux débuts de l'Union, les îles sont restées, selon la formulation du secrétaire exécutif de la Commission des Îles⁴⁷³, Jean-Didier HACHE, « dans un *no man's land* politique et juridique »⁴⁷⁴. L'établissement des régions ultrapériphériques a introduit une différence parmi les îles et, à ce jour, l'Union instaure une distinction entre les îles de l'ultrapériphérie, définies comme des régions « atouts », et les îles du continent européen, considérées comme des régions « à handicaps ».

Cette distinction entre les différentes catégories d'îles est traduite dans la législation de l'UE, où les îles ultrapériphériques bénéficient d'un statut spécial, alors que les îles du continent européen sont, à l'origine, assimilées au territoire continental. Cette distinction crée une contradiction au sein du droit de l'UE quant à la reconnaissance de la spécificité de l'insularité (§ 1). Les îles méditerranéennes, traitées comme des « régions insulaires », finissent néanmoins par bénéficier d'une disposition spécifique en droit primaire (§ 2).

§ 1. Contradiction en droit de l'UE en raison de la reconnaissance partielle de la spécificité de l'insularité

L'Union européenne comprend plusieurs catégories et définitions instaurant une contradiction entre les législations appliquées aux îles. En premier lieu, une distinction est faite entre les îles qui appartiennent au continent européen (îles périphériques) et les îles d'outre-mer (îles ultrapériphériques). Alors que la nécessité d'établir un droit des îles du continent européen est

473 Sur le rôle et le fonctionnement de la Commission des Îles, voir *infra* pp. 163-164.

474 HACHE, J.-D., *Quel statut pour les îles d'Europe ?*, L'Harmattan, 2000, p. 55.

en gestation, les îles d'outre-mer bénéficient déjà d'un régime juridique propre. Cette distinction parmi les deux catégories d'îles est incontestable, tant par le Traité que par le droit dérivé. Pourtant, le statut spécial des RUP est fondé sur l'insularité, encore que la Guyane française bénéficie du statut de RUP en n'étant pas une île, fait qui manifeste une reconnaissance partielle de la part de l'UE des spécificités des îles. En réalité, l'UE hésite à reconnaître que l'insularité des îles du continent européen doit conduire à un statut ou des politiques publiques distinctes. Ceci est démontré par la difficulté d'établir une définition de l'île en droit commun (A), qui contraste à l'évidence que constitue pour l'Union le fait que les îles de l'ultrapériphérie nécessitent une législation adaptée (B).

A. Difficulté d'instaurer une définition et un cadre juridique propre aux îles périphériques

Les définitions des objets juridiques sont importantes parce qu'elles sont utilisées pour décrire le champ d'application spatiale des normes. Ainsi, la définition de l'objet juridique « île » sera substantielle pour l'élaboration, ou non, de politiques publiques et de législations adaptées aux besoins de cet objet.

L'Union européenne s'est beaucoup interrogée sur la question. Elle définit à la fois les « îles » et les « régions insulaires ». Le choix du terme n'est pas sans conséquence, le premier restant connecté à ces caractéristiques géographiques et dénué de portée juridique (1), alors que le second annonce un objet juridique de la politique régionale (2).

1. Premières définitions sans portée juridique, fondées sur la notion géographique et les critères socio-économiques

L'Union européenne n'ayant pas introduit dans les Traités une définition de la notion d'« île », elle en propose plusieurs par l'action de ses institutions. En premier lieu, la définition géographique est confirmée par un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE).

Dans l'arrêt C-288/02 qui a opposé la Commission à la Grèce, la CJUE s'est référée au « sens commun [...] en vertu duquel une île se définit, dans un contexte maritime, comme une étendue de terre ferme émergée d'une manière durable dans les eaux d'une mer »⁴⁷⁵.

En l'espèce, la Grèce n'appliquait pas aux ports du Péloponnèse le règlement CEE 3577/92⁴⁷⁶ concernant le cabotage, parce qu'elle considérait le Péloponnèse comme une île. Plus précisément, ledit règlement prévoit une dérogation temporaire de son application aux ports insulaires⁴⁷⁷, et les autorités grecques ont profité du manque de définition de la notion d'île dans la législation de l'Union européenne en général, et dans le règlement 3577/92 en particulier. Notons que le Péloponnèse est la plus grande péninsule grecque, relié au continent par une bande de terre, l'isthme de Corinthe. L'argument de la Grèce selon lequel le percement de l'isthme par un canal fait de la péninsule une île a été jugé non fondé, compte tenu de la liaison ferroviaire et routière de la péninsule avec le continent. Cet arrêt révèle le besoin d'instaurer une définition de l'île au sein de l'Union européenne.

La mission de créer une définition a été confiée par l'Union européenne à Eurostat, son fournisseur officiel de statistique. Ainsi, cet organisme a créé en 1991 une définition statistique, selon laquelle :

« Une île est un territoire d'au moins 1 km², habité au moins par 50 habitants en permanence, non relié au continent par une structure permanente, séparé du continent par une étendue d'eau d'au moins 1 km, et ne comprenant pas une des capitales des États membres⁴⁷⁸ ».

475 CJCE, 21 octobre 2004, *Commission c./ Grèce*, aff. C-288/02, rec. 2004 I-10071, § 42.

476 Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres, JOCE L 364 du 12/12/1992.

477 L'article 6 § 2 du règlement CEE 3577/92 précise que : « Par dérogation, le cabotage avec les îles de la Méditerranée et le cabotage concernant les archipels des Canaries, des Açores et de Madère, ainsi que Ceuta et Melilla, les îles françaises le long de la côte atlantique et les départements français d'outre-mer sont temporairement exemptés de l'application du présent règlement jusqu'au 1^{er} janvier 1999. »

478 Lexique de l'Aménagement du territoire Européen, <http://www.ums-riate.fr/lexique/modeleterme.php?id=30>

Cette définition est très critiquée, car un très grand nombre d'îles sont exclues, dont les États insulaires européens, Chypre et Malte. Mais l'exclusion touche aussi des îles côtières, comme celle de Kastelorizo (Megisti), l'île grecque la plus isolée⁴⁷⁹, qui se situe à un kilomètre des côtes turques et donc ne remplit pas les critères d'Eurostat. De plus, la définition statistique pénalise doublement les îles habitées par moins de 50 habitants. En effet, l'exclusion démographique redouble une exclusion de fait, notamment en termes d'accès aux services et infrastructures publics de transport, de santé et autres, renforçant alors les handicaps liés à l'insularité.

Rappelons que la définition d'Eurostat a été élaborée afin de faciliter une évaluation statistique des îles européennes. La Commission a confié à l'entreprise « Planistat Europe » la tâche d'élaborer un rapport sur les territoires et les régions insulaires de l'UE⁴⁸⁰. Planistat Europe, qui est un bureau d'études privé⁴⁸¹, a utilisé la définition d'Eurostat pour définir son champ d'étude. En y ajoutant certaines conventions, qui ont élargi les îles comprises à l'étude, une liste de 286 territoires insulaires a été élaborée selon les critères d'Eurostat. Cette étude devait fonctionner comme appui pour la prise de mesures spécifiques aux îles. Or, en reprenant des critères exclusifs, le rapport marginalise *de facto* et *de jure* celles des îles qui avaient le plus besoin de protection.

À ce jour, la définition d'Eurostat est tombée en désuétude et depuis les années 2000 les institutions parlent plutôt de « région insulaire » et non d'île.

2. Définition des « régions insulaires », porteuses de la politique régionale

La Commission européenne a introduit l'utilisation du terme « région insulaire » pour parler des îles dans les années 2000. Le Parlement européen suit le choix stratégique d'aborder la

479 Kastelorizo est accessible depuis Le Pirée après 22 heures de voyage en bateau. L'île la plus proche est à 4 heures de navigation (Rhodes). Il n'y a pas de vols directs depuis Athènes.

480 DUNBAR B., *Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : Partie I Les territoires et les régions insulaires*, Planistat Europe rapport 2000.CE.16.0.AT.118, 2003.

481 Planistat Europe est une société à responsabilité limitée, qui siège en région parisienne (Saint-Denis) et elle est spécialisée dans le secteur d'activité des études de marché et de sondages.

question des îles en utilisant le terme de « région insulaire ». L'expression est définie comme « une partie d'État membre entièrement entourée par la mer, n'ayant aucun lien fixe avec le continent et n'étant pas le siège d'une capitale de l'Union européenne »⁴⁸².

Il existe une différence conceptuelle quant à l'utilisation du terme « île » ou « région insulaire ». Le premier intègre des considérations sociologiques quant aux sentiments de l'insularité comme lien social vécu, lequel se manifeste aussi bien en dehors qu'au sein de l'île⁴⁸³. Il renvoie au rapport particulier qu'entretiennent les îliens avec leur territoire, ainsi qu'à l'éloignement, physique et intellectuel, du « reste » du monde⁴⁸⁴.

D'autre part, le terme « région insulaire » crée une notion d'unité au sein de l'UE, car il implique que l'insularité n'est qu'une particularité de certaines régions de l'ensemble européen, lesquelles disposent par ailleurs d'une institution apte à défendre leurs intérêts (le Comité de Régions). Par conséquent, les îles en tant que « régions » *appartiennent* à cette communauté.

Finalemment, le terme « région insulaire » fait référence à la politique régionale de l'Union européenne. Il s'agit en effet de la définition utilisée pour établir les financements issus de la politique régionale, inspirée par le principe de cohésion.

Ainsi, les documents européens qui soulèvent la question des îles, et notamment les plus récents entre eux, sont adressés aux « régions rurales, montagneuses et insulaires », soit l'ensemble des régions reconnues par l'UE comme ayant des « handicaps » naturels⁴⁸⁵.

L'emploi du terme « régions insulaires » émerge pendant les années préparatoires au Traité de Lisbonne. Le règlement 1083/2006 du Conseil, portant dispositions générales sur le Fonds

482 Résolution du Parlement européen sur les problèmes des régions insulaires, A4-0118/98, JOCE C 195 du 22/06/1998 p. 0059.

483 Selon DEMICHEL, F., « une île n'est ni au centre ni dans la périphérie: elle est au milieu, un milieu; elle est le milieu », « Pour un droit insulaire: analyse critique d'un angle mort dans un système juridique à la dérive » in *Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Albiana, 2013, p. 65.

484 Sur les effets sociologiques de l'insularité v. MEISTERSHEIM, A., *Figure de l'île*, DCL éditions, 2001.

485 Par exemple, Résolution du Parlement européen sur la protection du patrimoine naturel, architectural et culturel des régions rurales et insulaires de 2006, P6_TA (2006) 0355, JOUE 305 E du 14/12/2006, pp. 0254-0258.

européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion⁴⁸⁶, se réfère aux régions insulaires en tant que régions à handicaps naturels et géographiques, dont la situation justifie la modulation du taux de contribution au Fonds⁴⁸⁷. À cet objectif, le règlement définit les régions insulaires, en combinant la définition du Parlement européen et celle d'Eurostat. Selon l'article 52 du règlement de 2006⁴⁸⁸, les régions insulaires sont « les États membres insulaires éligibles au Fonds de cohésion et les autres îles, à l'exclusion de celles où est située la capitale d'un État membre ou ayant un lien permanent avec le continent »⁴⁸⁹. Contrairement à la définition d'Eurostat, cette définition permet d'inclure toutes les îles indépendamment du nombre de leurs habitants ou de la distance du continent. Elle inclut également Chypre et Malte, puisque ces deux pays insulaires sont éligibles au Fonds de cohésion. En pratique, ce critère n'excluait à l'époque que l'Irlande et le Royaume-Uni. Il s'agit d'un ample élargissement de la définition d'Eurostat, justifié par l'adhésion de Malte et Chypre en 2004. Cette hypothèse est confirmée dans le Traité de Lisbonne, qui contient une déclaration selon laquelle le terme « régions insulaires » peut également « désigner des États membres dans leur intégralité, sous réserve que les conditions nécessaires soient réunies »⁴⁹⁰.

La reconnaissance des régions insulaires comme régions à handicaps a été consolidée avec le Traité de Lisbonne qui énonce dans son article 158 point c (174 §3 du TFUE) que « parmi les régions concernées [par l'objectif de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions européennes], une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents tels que les régions les plus septentrionales à très

486 Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement N° 1260/1999, JOUE L 210/25 du 31/07/2006, considérant 15, article 3 § 3, alinéa 3 et article 53, point f.

487 *Ibid.*, article 3 § 3, alinéa 3 et article 53, point f.

488 La même formulation a été conservée à l'article 121 du Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JOUE L 347/320 du 20/12/2013.

489 *Ibid.*, article 52, point f.i).

490 Déclaration n° 33, ad article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), 2007.

faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »⁴⁹¹. En outre, un nombre important d'études, financées par l'Union européenne, traitent de ces régions comme un ensemble⁴⁹². Les régions insulaires y sont des « territoires aux caractéristiques géographiques particulières »⁴⁹³, qui sont intéressantes pour l'Union européenne dans le cadre de la politique de cohésion⁴⁹⁴.

Par ailleurs, le découpage des îles en régions facilite la collection des données et la mise en système « NUTS⁴⁹⁵ III⁴⁹⁶ », et surtout, la promotion d'un esprit européen, permettant de faciliter les échanges économiques et l'intégration au marché unique⁴⁹⁷. Pourtant, la critique principale du concept de régions insulaires repose sur le découpage des îles en régions qui ne correspondent pas à la réalité. Par exemple, la Corse est divisée en deux régions insulaires NUTS III, elle est donc « décomposée » en deux îles⁴⁹⁸.

À l'encontre de la difficulté que les institutions de l'Union rencontrent pour définir le droit des îles du continent européen, la définition et la dotation d'un droit propre aux régions insulaires ultrapériphériques se sont révélées aisées (**B**).

491 Article 174 §3 du TFUE, ex-article 158 point c.

492 Par exemple, *European Perspectives on Specific Types of Territories*, EPSON GEOSPECS, 2010.

493 MONFORT P. *Op. Cit.* p. 3.

494 Pour une analyse de la politique de cohésion et les îles, v. *infra* p. 183 et s.

495 La NUTS est une nomenclature statistique commune des unités territoriales qui permet la collecte, l'établissement et la diffusion de statistiques régionales harmonisées au sein de l'Union européenne. Elle est régie par le règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) JOCE L 154 du 21/06/2003.

496 Le NUTS III est le troisième niveau de découpage, comportant de régions entre 150.000 et 800.000 habitants.

497 Ainsi, « la Conférence reconnaît-elle que la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps et que des mesures spécifiques peuvent être prises, lorsque cela se justifie, en faveur de ces régions afin de mieux les intégrer au marché intérieur dans des conditions équitables. », Traité d'Amsterdam, Déclaration n° 30 adopté par la Conférence, JOCE C 340 du 10/11/1997 p. 0136. v. encore l'Avis du Comité Economique et Social européen sur *Une meilleure intégration dans le marché intérieur, facteur clé de la cohésion et la croissance pour les îles*, JOUE C 27, n°26, du 03/02/2009, p. 123.

498 Commission des Îles, *Critical Analysis of the European Commission (DR REGIO) working paper on territories with specific geographical features (02/2009)*, January 2010, p. 5.

B. Évidence de la nécessité d'un cadre juridique propre aux îles d'outre-mer

La raison première à la création du concept de l'ultrapériphéricité est que les États membres de l'Union européenne ont voulu appliquer différemment le droit communautaire dans certaines parties de leurs territoires, surtout dans les bases militaires, souveraines ou non⁴⁹⁹, et les territoires qui se trouvent loin du continent européen. Dans ce cadre, les îles d'outre-mer, legs de l'époque coloniale pour la plupart d'entre elles, se voient attribuer des statuts spéciaux. À ce titre, nous distinguons les îles qui appartiennent à l'Union européenne, mais qui se trouvent en dehors du continent européen, et les îles d'outre-mer qui appartiennent à des États membres, mais ne font pas partie de l'UE.

Les îles d'outre-mer ne sont pas conçues de la même manière que les îles européennes, bien que la définition de l'île prononcée par la Cour de Justice de l'Union européenne ainsi que celle d'Eurostat ne les exclue pas *per se*. Cependant, la pratique des institutions et la réglementation applicable démontrent qu'elles n'ont pas la même signification pour l'Union européenne. De plus, l'Union introduit la notion d'*ultrapériphéricité* dans l'objectif spécifique d'intégrer les îles d'outre-mer.

Le statut des RUP reconnaît la spécificité de l'insularité, en tant que caractéristique qui peut justifier l'adoption des mesures législatives différentes. Cette reconnaissance est faite par ricochet, car l'insularité n'est pas la raison décisive pour l'instauration du statut des RUP.

1. Reconnaissance par ricochet de la spécificité des îles par le statut des régions ultrapériphériques

Les régions ultrapériphériques, des îles dans leur grande majorité, sont créées sur la base de leurs différences avec les régions du continent européen prises dans leur ensemble. Le statut qui leur est accordé consacre un droit propre à ces territoires, non en vertu de similarité entre

⁴⁹⁹ Seulement deux bases militaires souveraines existent, celles du Royaume Uni à Chypre, Akrotiri et Dekhelia. Le droit de l'UE n'y est pas appliqué, comme énoncé dans l'article 355, point 5b). Pour plus d'information sur ces bases souveraines v. *infra* pp. 254-256.

eux, mais parce qu'ils éprouvent des difficultés similaires face à l'UE. C'est en effet leur comparaison à l'UE et non leur unité géographique, sociopolitique ou écologique qui fonde la spécificité de leur statut. En conséquence, la reconnaissance de l'insularité est indirecte.

Les RUP apparaissent en 1992 avec une déclaration annexée au traité de Maastricht⁵⁰⁰. Cette première référence attribue le nom de « régions ultrapériphériques de la Communauté » aux départements français d'outre-mer, aux Açores et Madère (Portugal) et aux îles Canaries (Espagne). Il leur est reconnu un « retard structurel important », qui justifie l'adoption de mesures spécifiques en faveur de ces territoires, jusqu'alors concernés par le régime commun des États membres.

Le traité d'Amsterdam de 1997 consacre l'article 227 § 2 aux régions ultrapériphériques (RUP). Ce dernier reprend la déclaration et détaille la manière dont les institutions peuvent légiférer en faveur des RUP. L'insularité figure parmi les problèmes qui aggravent la situation défavorable desdites régions, alors que par principe le droit de l'UE s'y applique de pleinement.

À la suite du traité d'Amsterdam, en mars 1998, le Parlement européen rédige une proposition de résolution⁵⁰¹, dans laquelle il présente l'idée de diviser le territoire de l'Union européenne en trois zones. La zone continentale, la zone ultrapériphérique et une zone insulaire médiane. À l'origine, cette proposition visait à instaurer des mesures fiscales harmonisées selon les spécificités de chaque zone. L'instauration d'un statut propre des régions ultrapériphériques manifeste la reconnaissance de la spécificité de certaines régions. Bien que la division du territoire de l'Union en zones ne soit pas accomplie, la proposition du Parlement révèle en premier lieu la croyance que « l'ultrapériphéricité, c'est autre chose »⁵⁰². En second lieu, elle illustre la volonté des institutions de l'Union européenne d'établir une différence entre les régions insulaires et les régions ultrapériphériques.

500 Traité de Maastricht, *Déclaration relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté*, JOCE C 191 du 29/07/1992, p. 238.

501 *Rapport sur les problèmes des régions insulaires*, Op. Cit., § 30, p. 9.

502 *Ibid.*, point B, § 2, p.11.

Le Traité de Nice de 2001⁵⁰³ consacre l'article 299 § 2 aux RUP, sans pour autant introduire une évolution de leur régime spécial. En revanche, le Parlement européen adopte le 15 mars 2007 une résolution qui clarifie la relation entre insularité et ultrapériphéricité, initiative amorcée par le premier rapport sur les problèmes des régions insulaires de 1998. Désormais, le Parlement européen précise que « les concepts d'ultrapériphéricité et d'insularité ne doivent pas être confondus, même si de nombreuses régions ultrapériphériques sont aussi des îles »⁵⁰⁴.

Le Traité de Lisbonne de 2007⁵⁰⁵ ne fait plus référence aux « départements français d'outre-mer », mais il énumère les îles auxquelles le statut des RUP est appliqué. Ainsi, l'article 349 du Traité précise que les RUP sont la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, l'île de Saint-Barthélemy, l'île de Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries. Ce changement est dû à la modification du statut de deux îles françaises d'outre-mer : Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont devenues des collectivités françaises d'outre-mer en 2007, quelques mois avant la signature du Traité de Lisbonne⁵⁰⁶, cessant dès lors d'être de simples communes du département d'outre-mer de la Guadeloupe. De plus, depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, le statut des îles qui forment les RUP a changé. Saint-Barthélemy abandonne le statut de RUP pour celui de pays et territoire d'outre-mer depuis le 1^{er} janvier 2012⁵⁰⁷, tandis que Mayotte accède au statut des RUP le 1^{er} janvier 2014⁵⁰⁸.

Bien que l'insularité ne soit pas un critère déterminant pour la caractérisation des régions ultrapériphériques, force est de constater que toutes les régions sont des îles, à l'exception de la Guyane française. Cette dernière demeure cependant un territoire assimilé aux îles, étant donné que sa localisation géographique crée un enclavement entre l'océan et l'Amazonie qui

503 Le Traité de Nice, signé en 2001, est entré en vigueur le 1^{er} février 2003, JOCE C 80 du 10/03/2001, pp. 1-87.

504 Résolution du Parlement européen du 15 mars 2007 sur les contraintes insulaires, naturelles et économiques dans le contexte de la politique régionale, P6_TA (2007) 0082, JOUE CE 301 du 13/12/2007, p. 244, considérant B.

505 Le traité de Lisbonne est signé en 2007 et il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, JOUE C 306 du 17/12/2007.

506 Le traité de Lisbonne est signé le 13 décembre 2007, et les îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont devenu des collectivités territoriales d'outre-mer en février 2007.

507 Décision 2010/718/UE du Conseil européen du 10 octobre 2010, JOUE L325/4 du 09/12/2010.

508 Décision 2012/419/UE du Conseil Européen modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, JOUE L 204/131, du 31/07/2012.

est comparable à l'isolation vécue par les îliens⁵⁰⁹.

En conséquence, toutes les régions ultrapériphériques recueillent des caractéristiques qui ont incité l'Union européenne à créer un statut spécial, examiné ci-dessous.

2. Le régime spécial des RUP, justifié, mais perfectible

Au demeurant, l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne appliqué aux RUP énonce la possibilité d'arrêter pour ces territoires des mesures spécifiques dans les domaines des politiques douanières et commerciales, de la politique fiscale, des zones franches, de l'agriculture, de la pêche, et aussi quant aux conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de première nécessité, aux aides d'État, aux conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union européenne. La justification pour la prise des dites mesures spéciales renvoie à leur situation économique et sociale « aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leurs dépendance économique vis-à-vis un petit nombre de produits »⁵¹⁰. De telles caractéristiques sont considérées comme des « facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement ».

Dans le même article, il est précisé que c'est au Conseil que revient le privilège d'adopter les mesures spéciales concernant ces territoires, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Ainsi, l'article 349 TFUE n'opte pas pour la procédure législative de co-décision, qui est par ailleurs une des avancées les plus importantes introduites dans le droit commun de l'Union avec le Traité de Lisbonne.

Le statut dont jouissent ces régions ultrapériphériques est considéré par la doctrine comme justifié⁵¹¹, voire attractif, mais perfectible⁵¹². De surcroît, la réalité de l'Europe continentale est

509 LEZY, E., *Guyane, Guyanes: une géographie sauvage de l'Orénoque à l'Amazone*, Belin, 2000, 352 p.
L'auteur analyse sa thèse selon laquelle la Guyane est une île, et plus précisément, un archipel, « pour qui sait la voir ».

510 TFUE, Article 349, premier alinéa.

511 POGERARD-PAYET, H., « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, n° 1, 2013, étude 1, § 2, p. 2.

512 VESTRIS, I., *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Bruylant, 2012.

très éloignée de celle de ces îles d’outre-mer, ce qui motive l’adoption d’un statut spécial capable d’appréhender l’ensemble de leurs spécificités. En effet, l’économie des RUP est fragile, le taux de chômage est plus élevé que sur le continent, le coût de transport très important et l’environnement face à des défis différents qu’en Méditerranée.

Comme l’indique le Parlement européen, « les RUP ont droit à un traitement différencié et d’ensemble, leur permettant de bénéficier d’un maximum d’aides, indépendamment de leur niveau de développement, de sorte que leurs singularités soient suffisamment prises en considération et protégées »⁵¹³. Or, les possibilités qu’offre l’article 349 TFUE ne sont pas assez développées et il est de plus en plus difficile de prendre en compte les réalités des RUP dans l’UE. L’article en question est considéré par les pays concernés comme insuffisamment utilisé par la Commission, elle-même jugée comme méconnaissant quasi – systématiquement les spécificités des RUP⁵¹⁴. Seulement certaines possibilités des mesures spéciales énoncées dans le Traité sont concrètement appliquées. Il s’agit des mesures concernant l’agriculture⁵¹⁵, la pêche, la politique de cohésion, la fiscalité et l’encadrement des aides d’État⁵¹⁶. En revanche, aucune mesure spéciale n’existe au sujet des programmes horizontaux. Dès lors, le Conseil économique, social et environnemental régional de la Réunion (CESER) soutient l’avis qu’il est urgent de « donner un véritable contenu juridique et politique à l’article 349 »⁵¹⁷.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne prévoit une « clause passerelle » pour les RUP. Selon l’article 355 §6 TFUE, les RUP peuvent changer de statut au profit de celui des pays et territoires d’outre-mer (PTOM). Le statut des PTOM est également prévu par les Traités

513 Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l’Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 », JOUE CE 258/1 du 07/09/2013.

514 LARCHER, S., *Proposition de résolution visant à obtenir en application de l’article 73 quinquies, la prise en compte par l’Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises*, rapports législatifs du Sénat, 27 juin 2012.

515 Règlement (CE) n° 641/2010 modifiant le règlement (CE) no 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l’agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l’Union, JOUE L 194/23 du 24/07/2010.

516 Règlement (CE) n° 1083/2006, *Op. Cit.*

517 CESER, *Note du Conseil économique, social, environnemental régional de la Réunion sur l’application de l’article 349 du TFUE*, 11 février 2013, p. 3.

(article 355 TFUE). La différence majeure consiste en ce que les PTOM ne font pas partie de l'Union européenne : ils font l'objet d'un régime spécial d'association avec l'Union européenne. En conséquence, le droit et les politiques de l'Union européenne n'y sont pas appliqués directement, donc les PTOM bénéficient d'une plus grande liberté économique et commerciale. Le contenu du régime d'association, défini dans la quatrième partie du TFUE, est beaucoup plus restrictif que le contenu du régime des RUP. En effet, le premier porte principalement sur les échanges économiques et le régime douanier entre l'Union européenne et ses pays et territoires, quand le deuxième concerne des sujets divers. L'inconvénient majeur du régime des PTOM consiste en ce qu'ils n'ont pas accès aux fonds structurels, fonds de cohésion, aides d'États et autres instruments financiers que l'Union utilise pour les RUP.

In fine, le régime des RUP offre la première reconnaissance de la nécessité d'adapter les politiques publiques et la législation de l'UE applicable aux îles. Cette reconnaissance devient formelle pour les îles du continent européen avec une référence dans le Traité, aujourd'hui dans l'article 174 (§ 2).

§ 2. Vers l'adoption d'une disposition propre aux îles européennes en droit primaire de l'UE

La reconnaissance de l'insularité des îles périphériques dans les textes fondateurs de l'Union européenne s'est faite de manière progressive. Le passage « du silence au dialogue » marque l'histoire communautaire de l'insularité⁵¹⁸ et manifeste une reconnaissance formelle quoique hésitante de la spécificité des îles. Ce passage est préparé au sein du Conseil de l'Europe avant d'intégrer le droit de l'UE (A). Actuellement, le Traité de Lisbonne contient une disposition pour les îles qui s'applique aux îles méditerranéennes et est assortie d'objectifs intelligemment choisis (B).

518 GARCIA, T., « Insularité et droit communautaire : je t'aime moi non plus ? » in *Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Albiana/Université de Corse, 2013, p. 84.

A. Le Conseil de l'Europe, précurseur des dispositions pour les îles en droit de l'UE

Les travaux préparatoires pour la consécration d'une disposition juridique pour les îles de l'Europe sont fortement influencés par le Conseil de l'Europe, qui joue un rôle primordial, quoiqu'indirect, dans l'élaboration des normes au niveau européen. Ainsi, les premiers travaux visant à identifier les problèmes des îles sont effectués dans le cadre de cette organisation. Les représentants locaux et régionaux des îles sont réunis dans ce cadre et lancent un appel solennel pour la prise en compte de leurs problèmes dès le début des années quatre-vingt (1). Cet appel est recontextualisé à l'occasion de la mise en place du marché unique au sein de l'UE (2).

1. Un appel solennel pour la prise en compte des problèmes posés par l'insularité

En 1979, la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe⁵¹⁹ adopte une première Résolution relative aux problèmes spécifiques des régions insulaires atlantiques européennes⁵²⁰. En faisant référence seulement aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, l'organe consultatif pose la base de création du concept d'ultrapériphéricité et du statut des RUP au sein de l'UE. De plus, la Conférence recommande, entre autres, l'étude approfondie de la situation des îles européennes et l'organisation d'une Conférence des régions insulaires européennes, qui a lieu deux ans plus tard.

La première conférence des régions insulaires européennes est organisée en 1981 aux îles Canaries, sous l'égide du CdE et avec le concours de trois organisations associatives, la CRPM, le Conseil des communes d'Europe (CCE), et l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA).

519 La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, devenu Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en 1994, est une institution du Conseil de l'Europe. Il est l'assemblée politique paneuropéenne représentant les autorités locales et régionales des 47 États-membres du CdE. Il a pour mission de promouvoir la démocratie territoriale, d'améliorer la gouvernance locale et de renforcer l'autonomie des collectivités. Elle a notamment adopté un traité international, la « Charte européenne de l'autonomie locale » en 1985.

520 Résolution n° 110 (1979) relative aux problèmes spécifiques des régions insulaires atlantiques européennes (Açores, Madère, Canaries), Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Quatorzième session, 16-18 octobre 1979.

Il en résulte l'adoption de la résolution 123 (1981) qui contient également la « Déclaration de Tenerife »⁵²¹. Les deux documents énoncent les principes généraux de la gestion des îles. La conférence se réfère à un champ d'îles beaucoup plus étendu que la première résolution. De plus, les représentants européens de la majorité des îles se rencontrent alors pour étudier un certain nombre de problèmes spécifiques à leurs territoires. Les îles représentées à la Conférence de Tenerife sont la Sicile, la Sardaigne, les Açores, Madère, les Baléares, les Canaries, l'île de Man, les Orcades, les Shetlands, les Hébrides, Åland, les îles grecques, les îles de la Campanie, Chypre, l'Islande et Malte.

Les problèmes communs aux îles identifiés comme tels dans le document sont l'aménagement du territoire, les transports et les communications, le développement socio-économique, la pêche, l'environnement et le tourisme. Tous les éléments constitutifs de l'*effet insulaire* sont abordés et examinés. L'effet laboratoire de l'île est également mis en exergue, en insistant sur la nécessité pour les îles de jouer un rôle pionnier dans le domaine de l'autonomie régionale et de l'organisation institutionnelle. La Conférence considère le développement de leurs autonomies régionales, avec des instruments financiers propres, comme central pour faire face aux problèmes des îles. La question de l'autonomie ne revêt pas la même importance pour toutes les régions insulaires (elle concerne surtout les îles italiennes et la Corse) si bien qu'elle n'est pas abordée au niveau de l'UE.

Les représentants des régions insulaires concèdent que « les îles et les archipels constituent le cas extrême des problèmes qui se posent aux régions périphériques »⁵²². La Déclaration identifie les problèmes communs à toutes les îles, quels que soient leur taille ou leur niveau de développement. Elle appelle de ses vœux une politique volontariste à tous les niveaux afin de faire face à ces problèmes communs. De plus, les représentants des îles préconisent que les politiques adaptées à la nouvelle détermination de leurs populations utilisent de manière rationnelle les ressources insulaires. Une politique stricte de l'aménagement du territoire s'avère à leur sens indispensable, compte tenu de la fragilité de l'équilibre des systèmes

521 Résolution n° 123 de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, du 28 octobre 1981.

522 Déclaration de Tenerife, adoptée le 9 avril 1981, section II § 4.

insulaires⁵²³. Enfin, les îles lancent un appel solennel à la Communauté européenne, demandant qu'elle tienne compte de la Déclaration de Tenerife, en particulier lors de l'élaboration des politiques spécifiques et plus précisément dans les domaines de la politique régionale, de la pêche, des transports et de l'environnement. Les préoccupations environnementales ne sont pas le point central du document, mais la détérioration de l'écosystème insulaire, souvent fragile, fait partie des arguments en faveur de l'adoption de politiques adaptées.

La seconde conférence des régions insulaires européennes organisée au sein du CdE se tient aux Açores trois ans plus tard. La résolution 157 (1984) et la déclaration des Açores⁵²⁴, adoptées lors de la conférence, insistent notamment, sur l'urgence de prise en compte des îles dans l'élaboration des politiques publiques et l'adoption de mesures adéquates pour faire face aux problèmes insulaires. La résolution est adressée, d'une part, aux institutions de l'Union et, d'autre part, aux gouvernements nationaux et régionaux. Au contraire de la première conférence, cette deuxième réunion comprend des représentants de l'UE (Commission, Comité économique et social, Banque européenne).

Cette résolution attire l'attention de chaque ordre juridique quant à des questions différentes, divisant ainsi les tâches que chaque organe peut exécuter pour prendre en compte les îles à tous les niveaux d'administration. Le point commun pour toutes les autorités est l'injonction à mettre en œuvre une politique spécifique afin de « surmonter les handicaps de l'insularité » (§ 10.a), tels qu'identifiés lors de la première conférence. De plus, des références sont faites au nouveau droit de la mer, dont la mise en application devrait porter une attention particulière aux îles, dans la mesure où il revêt d'importantes conséquences pour les régions insulaires. En effet, la Conférence exprime ses inquiétudes quant à la protection de la mer, la convention UNCLOS ne généralisant pas les compétences de l'État côtier en ce qui concerne la préservation du milieu marin et la lutte contre la pollution par les navires.

523 *Ibid.*, section II § 5-7.

524 Résolution n° 157 (1984) sur la 2^e Conférence des régions insulaires européennes, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Dix-neuvième session, 16-18 octobre 1984.

Au niveau régional, les autorités insulaires régionales sont appelées à contribuer au développement socio-économique des îles, notamment pour la préservation des traditions et des langues régionales. La création d'une fondation européenne des îles et d'un réseau de téléinformatique insulaire est proposée, qui faciliterait la coopération entre les îles.

Au niveau national, les gouvernements doivent faciliter le niveau de vie dans les îles, en assurant la couverture des coûts de l'insularité, tels que les transports, l'éducation, la culture, la santé et en adoptant des mesures fiscales et de crédits favorables. L'État joue un rôle important dans la mise en œuvre de la convention UNCLOS, à propos de laquelle la résolution propose que les îles d'Europe participent « à toutes les négociations concernant les intérêts des territoires insulaires, spécialement ceux relatifs à la mer »⁵²⁵. Elle invite également les gouvernements à reconnaître les droits économiques des régions insulaires sur la ZEE.

Au niveau de l'UE, les recommandations de la Résolution sont relatives à la prise en compte des îles dans le cadre du premier élargissement de l'Union. Plus précisément, elle insiste sur la nécessité de mettre en place des politiques spécifiques pour surmonter les handicaps de l'insularité, ainsi que sur le fait que les régions insulaires comptent parmi les plus défavorisées d'Europe. La résolution propose également de définir « le concept d'insularité » en le distinguant clairement de la périphéricité (§ 12, p. 5). De plus, l'UE doit donner les moyens nécessaires aux régions insulaires pour surmonter la distance et l'isolement et « s'affirmer ainsi notamment dans le domaine économique et dans le contexte mondial ». En suivant la même logique de participation des régions à l'élaboration des politiques, elle recommande l'intégration des élus représentant les régions insulaires à l'Union afin de faire connaître les problèmes des îles. De plus, elle demande un système plus adapté aux besoins des régions en ce qui concerne la politique commune de la pêche, à travers l'attribution de licences de pêche.

Entre les deux conférences, en 1987, le Comité des ministres, organe du Conseil de l'Europe, adopte une **recommandation** « sur le développement des îles ou des archipels en tant que cas extrêmes de régions périphériques » qui s'adresse aux États membres du CdE possédant la

525 *Ibid.*

souveraineté sur de grandes îles maritimes⁵²⁶. Cette recommandation reconnaît « la spécificité des problèmes des îles, qui, tout en étant forcément propres à chaque système insulaire, n'en présentent pas moins, par rapport aux régions continentales, des caractères communs relevant de la condition d'insularité ». Le CdE confirme ainsi l'*effet insulaire* et le travail élaboré par la CPRM depuis le début des années quatre-vingt. Le document reprend les principaux problèmes insulaires afin de justifier sa recommandation en faveur de l'adoption, par les pays souverains sur de « grandes îles maritimes », d'une politique spécifique leur donnant les moyens de surmonter les handicaps de l'insularité. L'autonomie de droit est mise en avant, qui implique une autonomie financière. Les principales propositions contenues dans la Résolution de 1984 sont reprises par le Conseil des ministres. Bien que la recommandation soit adressée aux grandes îles, elle aborde également les problèmes spécifiques aux petites îles, tel que leur écosystème particulièrement vulnérable (§ xix).

Par ailleurs, le Conseil européen de l'Union européenne a été également influencé par l'activité au sein du CdE. En effet, lors de la réunion du Conseil européen de 1988, les parties attestent reconnaître « les problèmes socioéconomiques particuliers que connaissent certaines régions insulaires de la Communauté »⁵²⁷. Elles s'engagent à examiner les possibilités d'octroi d'aides financières. Dans le même temps, le Conseil estime que les mers et les régions côtières européennes « revêtent une importance primordiale d'un point de vue économique et écologique », et incite la Communauté européenne à accorder une « attention toute particulière » à la mer Méditerranée, la mer du Nord et la mer d'Irlande⁵²⁸. Il s'agit d'une proposition impulsée par les élargissements de 1981 et 1986, dates d'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes⁵²⁹.

526 Recommandation n° R (87) 10 du Comité des ministres aux États-membres ayant sous leur souveraineté de grandes îles maritimes sur le développement des îles ou des archipels en tant que cas extrêmes de régions périphériques, adoptée par le Comité des Ministres le 19 mai 1987 lors de la 408^e réunion des Délégués des Ministres.

527 Conclusions de la présidence, Conseil européen, Rhodes, 2-3 décembre 1988, SN 4443/1/88, « Îles », p. 9

528 *Ibid.*, Annexe I, p. 12.

529 La Grèce adhère à l'Union européenne en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

2. Contextualisation des problèmes des îles sous l'angle du marché unique

Après l'extension réussie de la question des îles à l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe et au Conseil européen, la CPRL organise une **troisième conférence aux Açores**, sept ans après la précédente. La résolution 229 (1992) et la Déclaration d'Åland⁵³⁰ viennent confirmer les résolutions précédentes et faire un compte rendu du travail effectué pendant la décennie précédente. La déclaration cite les difficultés rencontrées dans les îles, notamment quant au renouveau du système de l'UE. Elle aborde pour la première fois le sujet du marché unique, et contextualise les problèmes des îles sous cet angle. Enfin, elle revient sur le statut de l'autonomie, cher au Conseil de l'Europe et aux régions insulaires.

Le marché unique est abordé à l'occasion de la modification majeure survenue en 1993 avec la mise en œuvre des quatre libertés⁵³¹. Les auteurs de la résolution rappellent les risques du marché unique pour les îles, lesquelles, ne pouvant pas faire d'économie d'échelle à cause de l'*effet insulaire*, risquent de voir leurs habitants émigrer afin de trouver de meilleures conditions de vie dignes de celles dont jouissent les Européens continentaux (§18). Ils insistent sur la création d'un « département des îles » au sein de la Commission européenne, ayant pour mission l'adaptation de la législation communautaire aux réalités économiques, sociales et aux exigences d'autonomie, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des politiques communautaires dans les régions insulaires.

Ces documents méritent l'attention par leur acuité, leur clarté et leur subtilité. Dans un premier temps, ils énumèrent les problèmes que les îles rencontrent depuis 1981 et proposent la prise de mesures spécifiques. Il est frappant de constater que les problèmes des îles restent inchangés, ainsi que les demandes des autorités locales. Ce qui change est l'étendue de la globalisation et le cadre dans le lequel intervient l'UE. Dans un deuxième temps, ils posent les bases pour faire face à ces problèmes, en divisant les tâches par rapport aux compétences et moyens de chaque ordre juridique. Dans un troisième temps, ils définissent le contexte et les fondements théoriques sur lesquels le droit pour la protection des îles est aujourd'hui

530 Résolution 229 (1992) sur la 3^e Conférence des régions insulaires européennes, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, 27^e session, 17-19 mars 1992.

531 Rappelons que le 1 janvier 1993 le « Marché commun » devient « Marché unique européen » et mettant en place les « quatre libertés » : la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes.

construit.

En effet, les opinions exprimées au sein des trois Conférences sur les îles organisées par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux modèlent la politique actuelle de l'Union. Par exemple, le concept de handicap est pour la première fois exprimé à cette occasion, de même que l'intitulé « région insulaire », tous deux repris ultérieurement par l'Union européenne. Concernant les politiques publiques, la majorité des adaptations ménagées pour les régions insulaires au niveau de l'UE figurent déjà parmi ces propositions précoces de la Conférence permanente.

L'accent est mis sur les transports et sur la nécessité d'un financement pour les régions, points centraux – voire uniques – sur lesquels l'Union offre un réel appui aux îles.

Cependant, un point demeure faible dans le travail initial de la CPRL. Il s'agit de l'absence de référence au rôle des habitants des îles dans la prise des décisions et l'élaboration des politiques publiques. La participation du public à la prise de décision est centrale dans la politique post-moderne⁵³² et notamment au sein des petites communautés. Les îles figurent au sommet des territoires pour lesquels la participation joue un rôle primordial, tel que reconnu par ailleurs par le protocole GIZC de la convention de Barcelone, laquelle incite à prendre des mesures spéciales pour assurer la participation des habitants à la protection des écosystèmes⁵³³.

L'Assemblée parlementaire du CdE s'intéresse aux questions relatives aux îles et, avec une résolution adoptée en 2005⁵³⁴, fait une série de propositions allant dans le même sens que les

532 Sur ce point, Cf. VAN LANG, A., *Droit de l'environnement*, PUF, 2002, p. 165 et s. : Le droit de l'environnement est « un droit résolument moderne, parce qu'il ne traduit pas de rupture radicale avec la modernité mais adopte un certain nombre de postures "post-modernes" qui reflètent son adaptation aux problématiques contemporaines ». Le droit post-moderne se caractérise par la complexité et la transdisciplinarité dans la confrontation d'intérêts divergents, la flexibilité avec l'émergence de concepts flous, le pluralisme et la diversité dans l'élaboration de la norme, la démocratisation des procédures... Le droit moderne, marqué par l'individualisme, met l'accent sur les droits subjectifs (droits de l'homme, droits procéduraux qui transforment les conditions de production de la norme juridique).

533 Art. 12 du protocole GIZC de la Convention de Barcelone, *Op. Cit.*

534 Résolution n° 1441 (2005) Les défis du développement dans les îles de l'Europe. Texte adopté par la Commission permanente agissant au nom de l'Assemblée le 6 juin 2005, Assemblée parlementaire, Conseil

objectifs communautaires. La résolution promeut une « politique communautaire intégrée pour les régions insulaires » (§ 8) qui consiste en un financement adéquat et adapté à leurs problèmes. Elle préconise la création d'un fonds spécifique qui aidera à compenser les désavantages des îles relatifs à leur faible compétitivité sur le marché intérieur. L'Assemblée s'engage pour le développement durable, qu'elle considère la stratégie la plus à même d'intégrer les îles aux marchés européens et mondiaux (§ 4). Enfin, le développement de l'emploi, la gestion des ressources (aménagement, gestion de l'eau et des déchets), l'accessibilité (transport, modernisation des ports), les questions de financement (fiscalité adaptée, recours aux aides européennes) sont considérés comme nécessitant « une attention particulière ».

B. Insertion progressive de l'insularité dans le droit primaire de l'UE

La question des îles arrive assez tardivement dans l'histoire de la construction de l'Union européenne, bien après le début de la réflexion sur leurs problèmes au sein du CdE. Le droit primaire de l'UE reflète les idées exprimées lors des travaux du CdE. Les premières dispositions du droit primaire datant de 1992 au 1997, elles expriment une hésitation quant à la question de l'adoption d'une approche holistique pour les problèmes des îles. Elles se limitent à la question du transport et aux « îles défavorisées » (1). La période de 2000 au 2007 jalonne une reconnaissance plus ample (2).

1. Premières dispositions cantonnées au problème des transports et aux « îles défavorisées »

L'Union reconnaît dès le début de sa création que la connectivité entre les régions d'Europe est un élément clé pour son essor économique et politique. L'éloignement est l'une des caractéristiques structurales des îles, d'où découlent à la fois la majorité de leurs atouts et de leurs problèmes. En conséquence, la connectivité des îles est une préoccupation principale de

de l'Europe.

l'UE. Cependant, l'hésitation des institutions de l'UE quant à la nécessité d'un traitement différencié des îles contribue à une disposition pour les « îles défavorisées ».

La première référence au droit primaire aux îles se trouve dans le Traité de Maastricht de 1992. Elle coïncide avec la réunification des trois Communautés européennes de l'époque, la création de l'Union européenne et du marché unique. Bien que cette référence ne soit pas « synonyme de garantie permanente »⁵³⁵ de la prise en compte de l'ensemble de leurs particularités, elle démontre cependant l'émergence d'une question insulaire que l'Union européenne est amenée à envisager.

La référence aux îles se trouve à l'article 129 B § 2, qui énonce :

« 2 . Dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels, l'action de la Communauté vise à favoriser l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales »⁵³⁶

L'article 129 B § 2 vise à créer des régions connectées et à pallier les difficultés des rapports centre-périphérie⁵³⁷, afin de favoriser l'intégration au marché unique. Cet objectif est à la base des préoccupations de l'Union, qui considère que les divergences entre régions entravent la cohérence économique. Afin d'intégrer les périphéries au centre, il est nécessaire d'assurer la connectivité spatiale et le rapprochement du niveau de développement des régions. Selon la géographie, pour arriver à une périphérie intégrée (ou associée), le centre doit investir dans la périphérie, qui connaîtra ainsi un processus de développement⁵³⁸.

535 FAZI, A., « L'Union européenne au défis de la cohésion territoriale : le cas des régions insulaires », in *Vers la reconnaissance des droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne ?*, Bruylant, 2010, p. 202.

536 TFUE, version consolidée de 1992, article 129 B §2.

537 Le modèle centre-périphérie est très important en économie et en géographie. Pour une analyse sur ce que ce modèle implique, v. HURIOT J.-M. et PERREUR J., *Centre et périphérie fondement et critères*, LATEC, document de travail, 1995, 19 p., disponible sur internet, http://lara.inist.fr/bitstream/handle/2332/2354/LATEC-DT_95-05.pdf?sequence=1.

538 BRUNET, R., *Sustainable geography*, Geographical Information systems series, ISTE, Wiley, 2011, p. 176.

Dans ce cadre, les îles représentent un grand défi : elles ne sont pas seulement éloignées du centre, mais leur accès dépend d'éléments naturels non maîtrisables. Les îles connaissent un écart de développement par rapport aux régions continentales, dû à une compétitivité économique souvent faible⁵³⁹. Enfin, les échanges commerciaux entre les îles et l'Union européenne sont difficiles puisque l'économie des îles est largement tributaire du transport maritime⁵⁴⁰. Ces raisons justifient l'émergence dans le Traité d'une disposition pour les îles. En effet, cette disposition vise à poser le fondement d'une politique d'intégration des régions les plus périphériques, dont les îles, avec un objectif entièrement économique.

Parallèlement, l'article 129 B fait partie du Titre XII du Traité, consacré aux réseaux transeuropéens⁵⁴¹, lequel, associé au Titre XIV sur la cohésion économique et sociale, constitue le fondement du « fonds de cohésion ». Ce dernier est réservé aux infrastructures de transport et à l'environnement, en faveur des quatre États membres les plus défavorisés⁵⁴², à savoir l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. La référence aux îles dans le Traité paraît alors évidente, puisque les pays visés par le fonds de cohésion comptent dans leurs territoires un nombre significatif d'îles.

Autre élément significatif qui incite le législateur à faire référence aux îles dans le Traité de Maastricht, la Conférence des régions maritimes de l'Europe (CRPM) est créée en 1973⁵⁴³, suivie par la création de la Commission des Îles en 1980. La CRPM est un groupe d'intérêt qui opère tel un *think tank* et un lobby pour les régions⁵⁴⁴. Les membres de la CRPM et des

539 SPILANIS, I., KIZOS, T. et al., *Atlas of the islands*, ESPON EUROISLANDS Programme, 2013, p. 21.

540 REZENTHEL R., « La desserte maritime régulière des régions insulaires et le remboursement des aides illégales », *Le droit maritime français*, n° 761, septembre 2014, p. 669.

541 Le « réseau transeuropéen de transport » est un programme de développement des infrastructures de transport de l'Union européenne, arrêté par le Conseil européen et le Parlement. Les premières orientations ont été adoptées en 1996, puis ont été révisées à plusieurs reprises.

542 DREVET, J.-F., « Répercussions probables sur l'aménagement du territoire de la Grande Europe des réalités et contraintes du contexte politique et économique international », in *Les défis pour la société européenne à l'aube de l'an 2000*, Conseil de l'Europe, 1994, p. 68.

543 La CRPM a, depuis 2010, le statut de l'association de la loi française du 1^{er} juillet 1901. Elle comporte une Assemblée Générale, qui se réunit une fois par an, un Bureau politique qui est élu par les membres et qui est composé des élus des régions européennes. Il se réunit deux fois par an. Les organes de l'association se complètent avec un secrétaire général et six commissions géographiques. Elle travaille en tant que réseau de coopération entre les régions et porte parole et négociateur au sein de l'UE et auprès des États-membres. Pour plus d'informations, voir le statut de la CRPM: http://www.crpm.org/pub/fixes/14_statuts_crpm.pdf.

544 CRPM : *Un groupe d'intérêt mais aussi une agence d'idées pour l'Europe*, brochure de la CRPM, 2011, p. 3.

commissions géographiques sont les élus locaux des régions d'Europe⁵⁴⁵. Elle est subdivisée en six Commissions géographiques⁵⁴⁶, dont la Commission des Iles (CdI), qui est spécialisée dans la défense des intérêts des régions insulaires de l'Union européenne. Cette dernière est la seule des subdivisions de la CRPM qui ne réunit pas les régions d'une même mer, mais les régions d'une même configuration géographique. Avant l'adoption du Traité de Maastricht, la Commission des Iles avait pour objectif d'étudier les problèmes spécifiques des îles relatifs à la pêche, au tourisme au transport et à l'aménagement du littoral⁵⁴⁷, attirant ainsi l'attention des décideurs.

De plus, le traité de Maastricht introduit la première référence aux régions ultrapériphériques, avec l'adoption de la déclaration N° 26. La combinaison de deux références renforce la présence des îles dans le droit primaire et **ouvre la voie à un droit insulaire communautaire**. Cependant, ce droit se limite au seul problème d'intégration économique, ce qui laisse de côté, entre autres, les questions d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Le **Traité d'Amsterdam**, signé en 1997, contribue à faire avancer la cause insulaire en ajoutant explicitement la prise en compte des régions insulaires dans les objectifs de la politique de cohésion. Ainsi, l'**article 158 TFUE** dispose que désormais « la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales ».

Cette formulation a suscité une polémique en raison des écarts de traduction⁵⁴⁸. En effet, certaines versions faisaient référence « aux régions ou îles les moins favorisées », alors que la version originale vise les « régions défavorisées ou insulaires ». Selon la Commission des Iles, le malentendu risquait de soustraire l'essentiel de sa signification à cet article, elle jugeait

545 Régions au sens de l'autorité territoriale qui représente le premier niveau d'administration infra-étatique.

546 Les Commissions géographiques correspondent à des bassins maritimes européennes : mer Baltique, mer du Nord, Arc Atlantique, Méditerranée, Mer Noire, Iles.

547 Ces thématiques font parties de l'agenda de la CdI dès leur première réunion. Cf. Déclaration finale de la Commission des Iles, Sardaigne 6-7 mai 1980.

548 FAZI, A., *L'Union européenne au défi de la cohésion territoriale : le cas des régions insulaires*, Op. Cit., p. 203

alors la référence « aux régions ou îles les moins favorisées » « inacceptable »⁵⁴⁹ et demandait aux institutions de mettre fin à l'ambiguïté.

Afin de résoudre le malentendu, le Parlement européen adopte une résolution dans laquelle il soutient l'avis de la Commission des Îles. Cette résolution explique que l'esprit du Traité est de considérer toutes les îles, et non spécifiquement les îles les moins favorisées⁵⁵⁰. Cependant, la Commission européenne adresse par la suite une opinion selon laquelle elle ne voit pas de raison d'accorder un traitement spécial à toutes les îles, eût égard à l'extrême variabilité des situations entre îles si bien qu'une dérogation générale en leur faveur lui apparaît non motivée⁵⁵¹. La disposition relative aux îles reste alors ambiguë, car contradictoire selon les différentes versions linguistiques⁵⁵².

L'attention portée aux régions insulaires se traduit également par la **déclaration n°30** annexée au traité, laquelle insiste sur la nécessité de **prendre des mesures spécifiques en faveur des régions insulaires**, décrites comme souffrant « de handicaps structurels liés à leur insularité dont la permanence nuit gravement à leur développement économique et social ». D'après la déclaration, la législation communautaire doit tenir compte de ces handicaps, contre lesquels elle peut prendre des mesures spécifiques « afin de mieux intégrer [les îles] au marché intérieur »⁵⁵³.

Ces deux références aux îles dans le Traité d'Amsterdam figent deux considérations communautaires qui constituent le socle d'une politique insulaire européenne. En premier lieu, les îles figurent désormais parmi les régions européennes à développer⁵⁵⁴. En second lieu,

549 Déclaration finale de la Commission des Îles, adopté lors de leur Assemblée générale tenue en Sicile les 21/22 mai 1998, p. 2 et 3.

550 Résolution du Parlement européen du 19 octobre 2000, sur l'article 158 du traité CE en ce qui concerne le statut des îles, B5-0808/2000, JOCE C 197/193 du 12/07/2001.

551 Decision of the European Ombudsman on complaint 1372/90/OV against the European Commission : « it saw no need to give special treatment to islands in general nor to the Isle of Wight in particular. It considered that the situation of island regions varied so widely that there were no grounds for a general derogation ».

552 La traduction anglaise suivent la version grecque et italienne. De l'autre côté se trouvent les versions française, espagnole et portugaise.

553 Déclaration n° 30, annexée au Traité d'Amsterdam de 1997, *Op. Cit.*

554 À travers l'article 158 TFUE.

les îles sont reconnues comme des régions à handicaps⁵⁵⁵.

2. Reconnaissance formelle de la nécessité de traiter les îles de manière distincte

La période entre l'adoption du Traité d'Amsterdam et le Traité de Lisbonne entérine la reconnaissance formelle de la nécessité d'un traitement différencié des îles par rapport au continent. Cette reconnaissance concerne désormais l'ensemble du territoire insulaire du continent européen et est fondée sur la notion d'« handicaps ».

Lors de l'Assemblée générale de la Commission des Iles de 2000, les gouverneurs des îles européennes déclaraient que la manière dont l'Union européenne traiterait ses îles dans les années à venir illustrerait « sa capacité à prendre en compte des situations particulières, et à faire preuve de souplesse et d'imagination dans l'élaboration de ses politiques et dans le fonctionnement de ses institutions »⁵⁵⁶. À cette période, avant l'adoption du Traité de Nice, l'enjeu est la mise en œuvre de l'article 158, par la matérialisation effective et la consolidation des acquis du Traité d'Amsterdam⁵⁵⁷. En effet, le traité d'Amsterdam a ouvert la voie à des politiques, mesures et actions supplémentaires, mais les possibilités offertes par cet article n'ont pas été exploitées. De plus, la déclaration n° 30 relative aux îles s'avère non contraignante, et est interprétée non comme une obligation, mais comme la possibilité pour les institutions d'adopter des dispositions particulières⁵⁵⁸.

Dans le même courant d'idée, le Comité économique et social adopte en 2000 un avis incitant les institutions de l'Union européenne à entreprendre des mesures spécifiques pour les îles⁵⁵⁹. Cette nécessité est confirmée par le Conseil européen tenu à Nice avant l'adoption de ce même Traité, qui appelle à prendre « d'actions spécifiques au bénéfice des régions insulaires ». De telles mesures se justifient d'après le CES et le Conseil par les désavantages structurels ralentissant le développement économique et social des îles, et doivent être prises

555 Par le biais de la déclaration n° 30.

556 Déclaration Finale, Commission des Iles, Assemblée Générale de Kos, 11 et 12 mai 2000.

557 Déclaration finale de l'Assemblée Générale de la Commission des Iles, 7 et 8 juin 2001, Corse, p. 3.

558 FAZI, A., *Op. Cit.* p. 203-204.

559 Avis du Comité économique et social sur des « Lignes directrices pour des actions intégrées en faveur des régions insulaires de l'Union européenne après le Traité d'Amsterdam (article 158), JOCE C 268 du 19 septembre 2000, p. 32

« dans les limites des disponibilités budgétaires »⁵⁶⁰. Le Traité de Nice, adopté en 2001, ne modifie pas le contenu des références sur les régions insulaires.

En revanche, le Traité de Lisbonne réforme en profondeur le rôle des îles au sein de l'Union européenne. En premier lieu, ce Traité constitue un changement politique important pour l'Union européenne : la fin de la Communauté européenne et la création de l'Union européenne. Toutefois, il traduit aussi un échec, celui de la non-adoption d'une Constitution européenne. Bien que le mandat d'adopter un Traité constitutionnel n'ait pas été accordé par le peuple, l'Union européenne est plus puissante à l'époque de la signature du Traité de Lisbonne qu'à l'époque du traité d'Amsterdam, tant au niveau économique qu'au niveau institutionnel, avec davantage d'expérience et encore plus d'ambitions.

Dans ce contexte, la problématique des îles est intégrée dans le nouveau droit de l'Union de manière beaucoup plus claire que précédemment. L'article 174, dédié à la cohésion économique, sociale et territoriale, dispose que :

« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale.

En particulier, l'Union **vis** à **réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions** et le retard des régions les moins favorisées.

Parmi les régions concernées, **une attention particulière est accordée** aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les **régions insulaires**, transfrontalières et de montagne. »

Les îles occupent donc une place spéciale dans la politique de cohésion, au même titre que les régions transfrontalières et de montagne. Si l'article 174 § 3 TFUE permet de prendre des mesures spécifiques pour les îles, reste qu'il se fonde sur la conception « d'handicap », prisme

560 Conseil européen de Nice, 2000, § 55.

qui ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs îliens⁵⁶¹. Ces derniers, s'organisant au sein du Comité de Régions par la Commission des Îles, demandent de manière toujours plus pressante la **détermination d'un cadre réglementaire spécifique aux îles**.

Finalement, le Traité promeut, pour les îles, l'objectif d'une « santé » entendue pour l'essentiel en terme de développement économique. Ainsi, l'Union se donne pour but de « rendre les territoires insulaires aussi compétitifs que les territoires continentaux, afin de réduire l'écart entre les différents niveaux de développement des régions européennes et de garantir leur intégration effective dans le marché unique »⁵⁶². La politique de cohésion doit permettre de réduire les écarts de développement entre les îles et les régions continentales. Par conséquent, le renforcement de cette politique, effectué par le Traité de Lisbonne, s'avère fondamental.

De plus, le Traité de Lisbonne conserve la référence à la nécessité de relier les régions insulaires au continent, dans l'article 170 TFUE (ex article 154 TCE). Les dispositions pour les îles en droit primaire se complètent avec la suppression de la référence aux îles de l'article 158 § 2, mettant ainsi fin à l'ambiguïté créée par le Traité d'Amsterdam relativement au champ d'application dudit article.

En guise de conclusion, nous remarquons que l'analyse du contexte historique de l'inclusion de l'insularité à l'UE, opérée par cette première section, montre que le rôle des territoires insulaires évolue constamment en droit européen. L'insularité est de plus en plus évoquée dans les Traités, sans que lui soit pour autant attribuée une gestion spécifique et intégrée. Les traductions en droit et en politiques publiques européennes corroborent la thèse d'un droit fragmenté (**section 2**).

561 En ce sens v. SPILANIS I., KIZOS T., et al. *Atlas of the islands*, Op. Cit., p. 3-4.

562 Résolution P7_TA (2012) 0269, JO C 349E du 29/11/2013, p. 5