

## Les nouvelles collectivités d'outre-mer : Saint-Martin et Saint Barthélemy

Dès 1997, les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy étaient présentées comme ayant «une vocation naturelle : devenir les laboratoires d'une nouvelle orientation de développement de l'outre-mer»<sup>1</sup>. En effet, leur volonté d'évolution est quasiment constante depuis 1996. Par deux délibérations en date du 28 octobre 1996 et du 29 janvier 1998, le Conseil général de la Guadeloupe avait donné un avis favorable à l'évolution de Saint-Barthélemy vers un statut spécifique. Dans le même esprit, l'article 53 de la loi d'orientation pour l'outre-mer<sup>2</sup> avait prévu une adaptation de l'organisation administrative des communes de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et du département ainsi que de la région de la Guadeloupe. Cette disposition non contrôlée par le Conseil constitutionnel<sup>3</sup> autorisait les communes à s'entendre par convention, pour une durée déterminée, avec le département et/ou la région pour se substituer à celle-ci dans l'exercice d'attributions appartenant au Conseil général et au Conseil régional. Une interrogation naturelle apparaît : savoir ce qui prédestinait ces deux communes de la Guadeloupe, avec une faible superficie, à devenir des collectivités d'outre-mer de la République régies par l'article 74 de la Constitution. L'île de Saint-Barthélemy rattachée définitivement à la France par le traité du 10 août 1877<sup>4</sup> est un territoire de seulement 26 kilomètres carrés avec une population d'environ 6000 habitants, lourdement frappée par son insularité en raison de l'absence de ressources naturelles. Son double objectif est d'une part de donner plein effet au principe de subsidiarité en assurant elle-même la gestion au plus près de ses intérêts, d'autre part d'alléger les contraintes fiscales qui pèsent sur l'île pour assurer son plein développement. L'île de Saint-Martin a pour particularité depuis 1648 d'être composée de deux parties, une partie française et une partie hollandaise, sans véritable frontière entre les deux. Son territoire situé au nord de l'île est de 56 kilomètres carrés pour une population d'environ 35 000 habitants. Elle souhaite également se voir attribuer une gestion plus proche de ses compétences et ainsi assurer une évolution concertée des deux parties de l'île.

Cette volonté a été concrétisée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a ouvert la voie à la procédure de changement statutaire de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, dont l'un des préalables fut la consultation des électeurs des deux entités. Leur vote en faveur de l'évolution ne constitue toutefois qu'une première étape d'un long chemin à parcourir. La mise en place du changement statutaire approuvée par le gouvernement dès le lendemain du référendum<sup>5</sup> ne devrait s'achever qu'en décembre 2005, avec l'analyse par le Conseil constitutionnel de la conformité des deux nouvelles lois organiques et ordinaires à la constitution.

Cette procédure est cependant sujette à question. En raison de la lourdeur de la procédure à mettre en place, était-il nécessaire de permettre à ces communes de faible superficie d'accéder au statut de collectivité d'outre-mer ? De même, la principale crainte est de savoir si les dispositions fiscales adoptées dans les futurs statuts ne vont pas être déclarées contraires à la constitution à cause d'une autonomie financière trop étendue.

Ces critiques doivent être atténuées au regard des aspects positifs de la modification. Elle devrait permettre de préciser les contours de la nouvelle catégorie des collectivités d'outre-

---

<sup>1</sup> Rapport élaboré pour le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer par M. François Seners, « Saint-Martin, Saint-Barthélemy : Quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe ? », décembre 1999, Doc. Fr, 2000, p. 64.

<sup>2</sup> Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

<sup>3</sup> Décision n° 2000-435 DC, 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, *Rec.*, p. 164.

<sup>4</sup> SUR (S.), « Une collectivité locale à statut spécifique internationalement défini : l'île de Saint-Barthélemy », in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, pp. 431-441.

<sup>5</sup> Déclaration du gouvernement du 8 décembre 2003.

mer érigée à l'article 74 de la Constitution. Pour l'instant, les documents d'orientation relatifs à l'évolution statutaire de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, laissent présager que la première pourrait se situer comme Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon dans un statut proche de celui des départements d'outre-mer. La deuxième pourrait choisir d'adopter un statut proche de celui de la Polynésie française, donc un statut d'autonomie par rapport aux autorités étatiques.

La transformation des communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy en collectivité qui a débuté par la voie d'un référendum répondant à la volonté locale, devrait avoir des répercussions tant au niveau national avec des évolutions institutionnelles (I), mais aussi sur l'organisation statutaire de ces deux îles dans le respect de l'article 74 de la Constitution, et au niveau de leur statut et de leur relation par rapport aux institutions communautaires (II).

### I) La procédure de changement statutaire de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

Le changement de statut de la totalité ou de parties d'entités d'un département d'outre-mer vers celui de collectivité d'outre-mer est strictement encadré par l'article 72-4 de la Constitution. Le contrôle du respect de ces exigences est effectué par le juge administratif, dans le respect des principes posés par le Conseil constitutionnel. Une fois approuvée par l'ensemble des autorités compétentes l'évolution statutaire entraîne des modifications institutionnelles qui auront des répercussions tant au niveau constitutionnel, qu'au niveau administratif.

#### A- La procédure de consultation de l'article 72-4 de la Constitution

La volonté politique manifestée par la prise de position du pouvoir exécutif est que toute évolution de l'outre-mer réponde à une véritable volonté exprimée localement<sup>6</sup>. Elle peut depuis 2000 s'exprimer par le biais d'un référendum. Le Conseil constitutionnel ayant admis la consultation des populations d'outre-mer « non seulement sur leur volonté de se maintenir au sein de la République française ou d'accéder à l'indépendance, mais également sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République »<sup>7</sup>.

Ces deux aspects ont été constitutionnalisés à l'article 72-4 de la Constitution qui encadre la procédure d'évolution statutaire des collectivités de l'article 73 à l'article 74 de la Constitution et inversement. Il suppose le respect de deux étapes.

Premièrement, l'article 72-4 alinéa 2 prévoit qu'elle peut avoir pour origine soit une proposition conjointe des assemblées, soit le gouvernement qui peut, pendant la durée des sessions de l'assemblée compétente, proposer le changement de statut. Il doit faire alors devant chaque assemblée une déclaration suivie d'un débat. Pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la volonté a d'abord émané des élus locaux avant la réunion du Congrès en Guadeloupe<sup>8</sup>. Sur ce fondement, le conseil municipal de Saint-Martin le 31 juillet et celui de Saint Barth le 8 août 2003 ont adopté un document d'orientation sur l'évolution statutaire de leur île. La délibération du conseil municipal approuvant le document d'orientation, le document d'orientation et le projet de loi organique ont ensuite été transmis par la voie hiérarchique au sous-préfet, puis au préfet et enfin à la ministre de l'outre-mer. L'ensemble des documents a été communiqué après au Conseil des ministres et repris par le gouvernement. Le débat devant les assemblées s'est déroulé le 7 novembre 2003.

---

<sup>6</sup> Discours du Président de la République, le 11 mars 2000 à la Martinique, *Le Monde* 14 mars 2000.

<sup>7</sup> Décision n° 2000-428 DC, 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, *Rec.*, p. 70 ; confirmée par la Décision n° 2000-435 DC, 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, *Rec.*, p. 164.

<sup>8</sup> Réunion du Congrès des élus départementaux et régionaux de la Guadeloupe le 11 octobre 2003.

La deuxième étape est l'organisation du référendum par le Président de la République sur proposition du gouvernement<sup>9</sup>. Il peut par décret organiser la consultation et en fixer discrétionnairement les limites territoriales. La question s'est posée en l'espèce de la consultation d'une seule portion du territoire, bien que le résultat ait des répercussions sur les limites territoriales du Conseil général et régional de la Guadeloupe. Ce débat n'est pas sans rappeler celui qui s'est développé en 1975 suite à l'entrée d'une île des Comores dans la catégorie des collectivités à statut particulier, le reste de l'archipel ayant accédé à l'indépendance. Le Conseil constitutionnel avait à cette date justifié la limitation territoriale de la consultation par le principe contenu dans le préambule de la Constitution de 1958 « de la libre détermination des peuples »<sup>10</sup>. Désormais, l'article 72-4 prévoit expressément la possibilité de recueillir le consentement des électeurs « de la partie de collectivité intéressée ». Cette précision a été insérée dans l'esprit de ses auteurs pour permettre l'évolution statutaire de l'île de Saint-Barthélemy, malgré l'avis négatif de la commission des lois du Sénat<sup>11</sup>.

Les deux référendums concernant Saint-Martin et Saint-Barthélemy se sont déroulés le 7 décembre 2003. Les seuls électeurs des deux communes avaient à répondre à la question suivante : « Approuvez-vous le projet de création d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, se substituant à la commune, au département et à la région, et dont le statut sera défini par une loi organique qui déterminera notamment les compétences de la collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ? ». Le résultat a été dans les deux cas positif. Les électeurs de Saint-Barthélemy ont avec un taux de participation de 78,71% des inscrits approuvé le changement à 95,51%, les électeurs de Saint-Martin ont quant à eux approuvé le changement à 76,17% avec un taux de participation de 44,18% des inscrits. Le décalage au niveau du taux de participation peut s'expliquer par la différence du nombre d'habitants peuplant les deux îles, bien que seuls les électeurs puissent voter. Cependant, comme pour la consultation des électeurs de Mayotte<sup>12</sup>, le changement a été plébiscité en raison d'un choix politique constant et répété de voir évoluer leur statut vers un statut moins contraignant. Il est à noter que depuis la révision constitutionnelle, il s'agit des seuls référendums qui ont reçu un accueil favorable des électeurs<sup>13</sup>.

Les référendums ont toutefois fait l'objet d'un contentieux portant notamment sur la violation du principe constitutionnel de clarté et de loyauté de la consultation. Le respect de ce principe suppose que « la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoque, notamment en ce qui concerne la portée des indications »<sup>14</sup>. Cette jurisprudence a été reprise par le Conseil d'Etat qui est seul compétent pour contrôler la légalité des référendums organisés sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, puisque les actes organisant la consultation sont des décrets et des arrêtés<sup>15</sup>. Ce dernier a été saisi avant le référendum pour

---

<sup>9</sup> VERPEAUX (M.), « Libres propos sur des consultations locales récentes ou les dérapages de la démocratie locale directe », *AJDA*, 2003, p. 2250 : souligne la ressemblance avec la procédure de référendum de l'article 11 de la Constitution.

<sup>10</sup> Décision n°75-59 DC, 30 décembre 1975, Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores, *Rec.*, p. 26.

<sup>11</sup> Rapport n° 27 (2002-2003) de M. René GARREC, fait au nom de la commission des lois, déposé le 23 octobre 2002, p. 145.

<sup>12</sup> Loi n° 2000-391 du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte : les électeurs ont approuvé le changement à 73%, avec un taux de participation de 70%.

<sup>13</sup> Référendum du 6 juillet 2003 en Corse, les référendums du 7 décembre 2003 en Guadeloupe et en Martinique : les électeurs ont rejeté les évolutions institutionnelles proposées.

<sup>14</sup> Décision n°87-226 DC, du 2 juin 1987, Loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, *Rec.*, p. 34.

<sup>15</sup> Deux décrets du 29 octobre 2003 organisant la consultation des électeurs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy « en application de l'article 72-4 de la Constitution », *JO* 30 octobre, pp. 18535-18536, et décret et arrêté de la ministre de l'outre-mer du 4 novembre 2003, *JO* 5 novembre, p. 18868.

contrôler la légalité des actes l'organisant<sup>16</sup>. Précisons, que seuls les électeurs régulièrement inscrits dans le territoire où se déroulait le référendum pouvaient contester sa légalité.

Dans son arrêt, le Conseil d'Etat a apporté plusieurs précisions sur le déroulement de la procédure de consultation instaurée à l'article 72-4 de la Constitution. En l'espèce, le requérant contestait les délais dans lesquels la consultation des populations antillaises était organisée, en soutenant que ses électeurs étaient privés, compte tenu de ces délais de leur droit d'exercer un recours effectif contre ces textes. La juridiction administrative ayant statué avec une célérité particulière, elle a rejeté les arguments du requérant sur ce fondement<sup>17</sup>. Cet arrêt est important aussi et surtout parce que le Conseil d'Etat se reconnaît la possibilité de contrôler que le décret décidant de la consultation n'est pas entaché d'un vice pouvant affecter la régularité ou la sincérité de la consultation à venir. Il maintient toutefois sa jurisprudence Brocas de 1962 selon laquelle « la décision du Président de la République d'organiser une consultation, ainsi que le choix de sa date relève de la catégorie des actes de gouvernement », et donc ne relève pas de sa compétence<sup>18</sup>. Toutefois, il se reconnaît la possibilité de contrôler que le décret décidant de la consultation n'est pas entaché d'un vice pouvant affecter la régularité ou la sincérité de la consultation à venir. Dans son avis rendu le 23 octobre 2003<sup>19</sup> à propos de la consultation dans les Antilles, il a apprécié la portée du principe de régularité et de sincérité du scrutin. Selon lui, « le consentement des électeurs ne doit porter que sur le principe du changement de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 de la Constitution et non sur les modalités d'un tel changement, qui doivent être décidées par la loi organique ». Cette précision est essentielle car le Conseil constitutionnel a rappelé que « dans le cadre d'une évolution statutaire, les autorités compétentes de la République ne sauraient être liées par le résultat de la consultation, qui n'exprime qu'un simple avis »<sup>20</sup>. En respectant cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a rejeté le recours pour violation du principe de loyauté car dans la question était fait référence au fait qu'une loi organique organiserait le nouveau statut, sans en préciser le contenu.

Deux bémols doivent être apportés à l'arrêt du Conseil d'Etat. D'une part, quant à la célérité de son intervention. Dans l'arrêt Voitty du 14 janvier 2004<sup>21</sup> concernant la contestation de la consultation s'étant déroulée à Saint-Martin il a prononcé un non-lieu à statuer, car la proclamation des résultats le lendemain du scrutin privait les conclusions de tout objet.

D'autre part, quant à la clarté du scrutin. Le principe est que les électeurs ne peuvent être contraints de voir évoluer leur statut sans leur consentement<sup>22</sup>. Inversement, le vote en faveur du changement n'a pas pour effet de lier le gouvernement, ni le Parlement, qui ne sont pas tenus de suivre les documents d'orientation adoptés par les élus locaux des deux communes, ni de donner suite à la consultation. Or le problème est de savoir en cas d'accord, à partir de quel moment l'entité concernée change de statut ? Le Conseil d'Etat est intervenu pour préciser que Saint-Martin et Saint-Barthélemy « étaient toujours rattachées au département de la Guadeloupe dès lors que la loi organique prévue par l'article 72-4 pour un tel changement n'était pas intervenue »<sup>23</sup>. Il avait été saisi par un électeur qui demandait l'annulation des

---

<sup>16</sup> CE, 4 décembre 2003 Feler, n° 262009, *AJDA*, 2004, pp. 549-553, note THIELLAY (J-P.) et VERPEAUX (M.), *AJDA*, 2004, pp. 594-598.

<sup>17</sup> CE 28 juin 2000, Mouvement départementaliste mahorais : le Conseil d'Etat avait également statué dans de très brefs délais à propos de la consultation à Mayotte.

<sup>18</sup> CE, Ass. 19 octobre 1962, Brocas, *Rec. C.E.*, p. 553.

<sup>19</sup> Avis n° 369561 du 23 octobre 2003.

<sup>20</sup> Décision n° 2000-428 DC, 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, *Rec.*, p. 70

<sup>21</sup> CE, 14 janvier 2004, Voitty, n° 262229.

<sup>22</sup> Article 72-4 alinéa 1 de la Constitution.

<sup>23</sup> CE, 19 novembre 2004, n° 268647.

opérations électorales des 21 et 28 mars 2004 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy pour la désignation des membres du Conseil général de la Guadeloupe. Son principal argument était que le jour de l'élection les deux îles ne faisaient plus partie du département de la Guadeloupe car elles avaient approuvé la mise en place d'une collectivité d'outre-mer. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête<sup>24</sup>.

L'approbation par les électeurs des deux îles du document d'évolution statutaire a incité le gouvernement à ouvrir la procédure de changement de catégorie qui suppose une évolution des institutions nationales et locales.

## B- Les conséquences de la consultation au niveau institutionnel

Le nouveau statut constitutionnel de Saint-Martin et Saint-Barthélemy va conduire à des aménagements tant au niveau constitutionnel qu'au niveau administratif.

Au niveau constitutionnel d'une part, il devrait entraîner deux séries de conséquences pouvant nécessiter une révision de la constitution.

S'agissant des modifications de forme. Premièrement le constituant de 2003 ayant souhaité établir une liste de l'ensemble des entités situées outre-mer à l'article 72-3 de la Constitution il sera nécessaire, à plus ou moins brève échéance, d'introduire dans la catégorie des collectivités d'outre-mer le nom de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. De même, le changement de statut devrait avoir des répercussions au niveau de la représentation nationale de ces deux îles, puisque désormais un député et un sénateur vont assurer leur représentation au Parlement. Elle sera également garantie au Conseil économique et social. Ces deux conséquences mineures en apparence devraient avoir, au-delà de la valeur symbolique, un impact positif puisqu'une des raisons ayant conduit à cette évolution était l'absence d'adéquation entre les besoins notamment en service public de ces nouvelles collectivités et l'implication des autorités étatiques dans leur développement<sup>25</sup>. Leur représentation au niveau des autorités étatiques devrait leur accorder une voix, fut-elle minime, leur permettant de faire valoir leurs intérêts au sein de la République.

S'agissant des modifications de fond, le changement de statut aura des conséquences au niveau de l'application des lois et règlements dans ces deux entités. Dans les deux projets il est affirmé que les lois et règlements seront applicables de plein droit, sous réserve des compétences prévues par leur statut. L'incidence majeure va se manifester par le passage du principe d'identité législative (article 73 de la Constitution) au principe de spécialité législative (article 74 de la Constitution). Ce dernier a pour particularité de prendre en compte systématiquement les spécificités de chaque collectivité d'outre-mer au sein de leur statut. Il suppose également que l'applicabilité des textes législatifs soit subordonnée à l'adoption d'une disposition expresse d'extension<sup>26</sup>. Une distinction classique est faite entre les lois ordinaires et les lois de souveraineté touchant aux matières régaliennes de l'Etat qui, comme indiqué dans les deux projets de statut, s'appliqueront de plein droit<sup>27</sup>. Inversement, dans les matières énumérées dans les futures lois organiques qui relèveront de leur compétence ou pour les mesures d'adaptation des dispositions nationales qu'elles seront habilitées à prendre, la situation est plus complexe. Le droit applicable était régi par une circulaire du Premier ministre de 1988 mise à jour le 15 janvier 1990 relative à l'application des textes législatifs et réglementaires outre-mer. La révision constitutionnelle de 2003 a donné conscience de la

---

<sup>24</sup> Arrêt confirmé dans CE, 12 janvier 2005, n°266252 : à propos des élections au Conseil régional de la Guadeloupe des 21 et 28 mars 2004.

<sup>25</sup>Rapport d'information n°339 (1996-1997), de MM. François Blaizot et Michel Dreyfus-Schmidt : « régime juridique applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy », première partie.

<sup>26</sup> LE MESTRE (R.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Gualino, 2004, p. 259-261.

<sup>27</sup> Enumération des compétences régaliennes de l'Etat à l'article 73 alinéa 4 de la Constitution.

nécessité de moderniser ces dispositions. Une ordonnance entrée en vigueur le 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, a renouvelé les conditions d'entrée en vigueur et de publication des lois et règlements et posé le principe de la « dématérialisation » du *Journal officiel*<sup>28</sup>. Un projet de loi organique relatif aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie est actuellement en cours de préparation. Son champ d'application ne concerne pas Saint-Martin et Saint-Barthélemy, toutefois les dispositions générales de la loi organique devraient leur être applicables.

Cette modernisation des conditions d'application des lois et des actes administratifs outre-mer est indispensable pour s'assurer d'une part du respect du principe de sécurité juridique et d'autre part de l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi. « Associant principes de non-rétroactivité des lois, de stabilité des relations juridiques, de protection des droits acquis ou des exigences de qualité et d'effectivité de la règle de droit, le principe de sécurité juridique contribue ainsi à assurer la prééminence du droit dans une démocratie constitutionnelle »<sup>29</sup>. La réalisation de l'objectif d'accessibilité et de clarté de la loi va imposer quant à lui une modification des dispositions et des parties figurant dans le Code général des collectivités territoriales. Elle pourrait se traduire par l'introduction d'une sixième partie, nouvellement créée, pour faire place au droit applicable dans les collectivités d'outre-mer. Elle concernerait les collectivités de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, à l'exclusion des collectivités situées dans le Pacifique. En conséquence de deux articles concernant les « dispositions particulières applicables aux communes de Saint-Martin et Saint-Barthélemy »<sup>30</sup>, nous passerions à une véritable codification des dispositions qui leur seront prochainement applicables. Le respect de l'objectif de clarté du droit applicable ne va pas sans poser de difficultés et notamment un effort devra être réalisé dans la coordination des textes puisqu'un choix s'imposera entre la codification de l'ensemble des dispositions organiques qui formeront le statut applicable aux collectivités d'outre-mer<sup>31</sup> ou des seules dispositions générales communes.

La dernière modification législative devrait intervenir au niveau de la composition de la loi de finances. En effet, le nouvel article 72-2 de la Constitution garantit le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, comme « corollaire de leur libre administration »<sup>32</sup>. Cela suppose le respect de deux principes. Premièrement l'existence d'un niveau de ressources suffisant qui est déterminé par le législateur. Deuxièmement, une maîtrise suffisante des dépenses, qui ne doit pas être remise en cause par l'existence de dépenses obligatoires excessives. Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en tant que communes étaient rattachées à la Guadeloupe et dépendaient pour leurs ressources, des dotations et des fonds qui leur étaient versés par le Conseil général et régional. Ils reversaient les ressources qui leurs étaient attribuées par l'Etat en fonction des besoins de chacune de leurs « dépendances ». Du fait du passage au statut de collectivité d'outre-mer, les deux îles vont désormais bénéficier directement de l'ensemble des ressources qui leurs seront allouées par le législateur dans la loi de finances.

La ministre de l'outre-mer lors de sa visite dans les deux îles a précisé que « les ressources de la collectivité comprendraient les dotations attribuées aux communes, au département et à la région pour l'exercice habituel de leurs compétences. Ces dotations seraient prélevées, au

---

<sup>28</sup> Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004.

<sup>29</sup> FAVOREU (L.) et al, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 3<sup>e</sup> Ed, 2005, p. 279.

<sup>30</sup> Articles L. 2564-1 et L. 2564-2 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>31</sup> Depuis 2003, codification de trois lois organiques : L. org. n° 2003-705, 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local, L. org. n° 2003-704, 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation locale, L. org. n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière.

<sup>32</sup> FAVOREU (L.) et al, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 7<sup>e</sup> Ed, 2004, p. 435.

prorata de la population concernée, sur celles versées au département et à la région de la Guadeloupe, mais il appartiendra également à la collectivité de dégager des ressources grâce à la fiscalité qu'elle mettra en place »<sup>33</sup>. L'entrée en vigueur des nouveaux statuts entraînera donc, en plus d'une modification des limites territoriales du Conseil général et régional de la Guadeloupe, une réduction proportionnée des ressources qui leur étaient affectées.

Les conséquences de la transformation du statut des deux îles démontrent le lien intrinsèque qui uni le droit constitutionnel de l'outre-mer et le droit administratif. La compétence législative prévue aux articles 34 et 72-2 de la Constitution et l'organisation administrative des instances locales sont toutes deux transformées par l'évolution de leur statut.

L'adhésion des électeurs de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy à la volonté des représentants locaux reprise par les représentants nationaux de voir évoluer leur situation a permis de préciser le déroulement de la procédure de changement statutaire ainsi que ses répercussions au niveau institutionnel. Néanmoins, l'acte fondateur de cette évolution va être matérialisé par l'adoption des lois organiques et ordinaires formant les deux statuts. L'étude sera effectuée à partir des deux projets de statuts approuvés par les conseils municipaux qui devraient en substance former la trame des deux lois organiques. Enfin, l'adoption du statut de collectivité d'outre-mer aura une conséquence à terme sur leur situation par rapport au droit communautaire et aux institutions européennes.

## II) Les incidences du changement statutaire de Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Le passage du statut de commune de département d'outre-mer à celui de collectivité d'outre-mer a pour effet une remise en cause profonde de l'organisation institutionnelle et de la compétence de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Outre les changements internes qui vont se produire encadrés par l'adoption d'une loi organique, les deux îles vont être soumises, à plus ou moins brève échéance, à une transformation externe du fait de leur probable changement de catégorie dans la classification des traités communautaires.

### A- La mise en œuvre du changement dans le cadre de l'article 74 de la Constitution

L'article 74 de la Constitution régit le droit des collectivités d'outre-mer et détaille les différentes parties qui doivent être contenues dans leur statut qui doit tenir « compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ». La nécessité d'intervention d'une loi organique depuis 1992<sup>34</sup> est doublement justifiée. Premièrement, elle vise à assurer la stabilité dans le temps des lois statutaires qui ne peuvent subir de modifications du fait de l'adoption d'une loi ordinaire. Deuxièmement, elle se justifie parce que les collectivités d'outre-mer exercent selon leur statut des compétences qui entrent dans le domaine de l'article 34 de la Constitution, par dérogation au droit commun, sous le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel suivant l'article 61 alinéa 1 de la Constitution.

L'article 74 précise premièrement, que la loi organique doit fixer « les conditions essentielles dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ». Sur ce point, les deux statuts ont une position similaire, « les lois et règlements s'appliqueront de plein droit dans les matières qui demeureront de la compétence de l'Etat, sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par l'organisation particulière de la collectivité d'outre-mer »<sup>35</sup>. Cette formulation ne fait pas de référence explicite au principe de spécialité législative qui suppose que pour

---

<sup>33</sup> Discours de la ministre de l'outre-mer des 2 et 5 juillet 2004 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, *Journal de Saint Barth*, n°599, 8 juillet 2004.

<sup>34</sup> Loi constitutionnelle n°92-554 du 25 juin 1992 (Amendement Léontieff).

<sup>35</sup> Article 1 du Document d'orientation sur l'évolution statutaire de l'île de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

qu'une disposition nationale soit directement applicable dans la collectivité concernée, elle en fasse expressément mention<sup>36</sup>. Un problème apparaît lié à la coexistence dans la catégorie des collectivités d'outre-mer de collectivités qui appliquent en partie le principe d'identité législative, ce vers quoi semble aller le statut de Saint-Martin. La rédaction définitive de leur statut devrait permettre de trancher la question de savoir si les collectivités qui relèvent du régime de l'article 74 de la Constitution sont tenues par le principe de spécialité législative ou peuvent l'aménager en le conciliant avec celui d'identité législative ? Si la possibilité de conciliation est reconnue, cela aura pour effet inévitable d'atténuer la frontière entre la catégorie des départements d'outre-mer et celle des collectivités d'outre-mer qui avait déjà été soulignée après l'adoption de la révision constitutionnelle<sup>37</sup>. Du statut des deux nouvelles collectivités dépendra donc la définition de la limite entre les articles 73 et 74 de la Constitution.

Le deuxième point que la loi organique devra préciser sera « les compétences des collectivités », ce qui suppose une énumération des matières qui relèveront exclusivement de leur compétence<sup>38</sup>. Les deux projets de statut divergent fondamentalement à ce niveau. Il a été précisé que Saint-Barthélemy avait manifesté une volonté quasi continue dans le temps de voir son statut évoluer, ce qui se traduit par une liste importante de matières qui relèveraient de ses attributions. Cette liste comprend : « a) fiscalité ; régime douanier ; réglementation des prix ; b) urbanisme ; aménagement ; construction de logement ; cadastre ; domanialité publique ; circulation et sécurité routières ; voirie ; gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires ; droit de l'eau ; énergie ; tourisme ; environnement ; sport ; culture ; c) action sanitaire et sociale ; organisation et gestion des établissements de soins ; centres de secours ; établissements hospitaliers ; établissements d'enseignement primaire et secondaire ainsi que la formation professionnelle ; transport scolaire ; d) Postes et télécommunications ; e) Accès au travail des étrangers »<sup>39</sup>. La principale crainte exprimée du fait de l'évolution statutaire de ces deux îles est la possibilité de création d'un paradis fiscal<sup>40</sup>. Afin d'éviter cette dérive, le projet de statut précise « qu'une convention fiscale sera établie avec l'Etat pour déterminer la notion de résident ». La mise en place d'une convention fiscale n'est pas exceptionnelle. L'Etat en a déjà conclu trois, la première avec la Polynésie française en 1957, la deuxième en 1970 avec les Comores et enfin la dernière en 1983 avec la Nouvelle-Calédonie<sup>41</sup>. Leur rédaction avait pour principal objectif de prévenir les doubles impositions mais aussi d'éviter l'évasion fiscale, ce qui sera le primordial pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Le principe d'autonomie financière est très marqué outre-mer et faisait partie d'une des caractéristiques des anciens territoires d'outre-mer et se retrouve pour les collectivités d'outre-mer. Cela se caractérise par un système fiscal différent de celui de la métropole par exemple pour la TVA ou l'impôt sur le revenu, qui les fait entrer dans la « catégorie des

---

<sup>36</sup> Voir Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : article 7 « dans les matières qui relèvent de la compétence de L'Etat, sont applicables en Polynésie française les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin ».

<sup>37</sup> ORAISON (A.), « Réflexions critiques sur le maintien du statu quo institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 », *RFDA*, janvier-février 2004, p. 57.

<sup>38</sup> FAVOREU (L.), « La notion constitutionnelle de collectivité territoriale », in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, p. 159 : « cette énumération ne correspond pas au schéma de l'Etat unitaire décentralisé mais plutôt à celui de l'Etat régional ou même de l'Etat fédéral ».

<sup>39</sup> Article 59 du projet de statut pour la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy du 18 avril 2003.

<sup>40</sup> BRANDEAU (J.), « Les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont-elles de véritables paradis fiscaux ? », *LPA*, 5 février 1993, pp. 17-20.

<sup>41</sup> Décision n°83-160 DC, du 19 juillet 1983, Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances : « de telles conventions ne peuvent avoir ni pour objet ni pour effet de restreindre l'exercice des compétences conférées au législateur par la Constitution ».



territoires à fiscalité privilégiée»<sup>42</sup>. Cette crainte spécifique notamment pour Saint-Barthélemy peut s'expliquer en raison d'un long contentieux entre les habitants de l'île et l'administration fiscale pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu<sup>43</sup>. S'agissant de Saint-Martin, elle serait liée à l'absence de frontière la séparant de l'autre partie de l'île, Saint-Maarten, qui bien que n'étant pas considérée comme un paradis fiscal par la France en comporte certains critères<sup>44</sup>. Cette méfiance devrait pourtant s'atténuer à la lecture du document d'orientation sur l'évolution statutaire de Saint-Martin qui prévoit la compétence de la collectivité pour « des mesures relevant du domaine de la loi en matière fiscale, à l'exception des prélèvements sociaux ». Elle pourra en outre adapter les lois et règlements en matière d'urbanisme, de logement, de domanialité publique et d'enseignement. Enfin, une possibilité de régime spécifique en matière d'immigration lui est reconnue, mais les règles d'ordre public et de sécurité resteraient de la compétence de l'Etat<sup>45</sup>. La liste est moins ambitieuse que celle développée par Saint-Barthélemy et semble se rapprocher de la volonté affichée par Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon d'osciller entre le principe de spécialité et d'identité législative. Cette affirmation peut paraître paradoxale compte tenu du fait que les électeurs de Saint-Martin ont accepté à une large majorité de changer de statut. Elle s'explique par le fait que les possibilités d'adaptation offertes aux départements d'outre-mer après 2003 ne répondaient pas suffisamment à la volonté d'une gestion plus proche des intérêts de locaux, notamment pour assurer un développement coordonné entre les deux parties de l'île<sup>46</sup>.

Les deux futures collectivités d'outre-mer vont utiliser différemment les possibilités qui leur sont offertes par l'entrée dans la catégorie de l'article 74 de la Constitution. Saint-Martin souhaitant rester proche de son ancien statut alors que Saint-Barthélemy s'en démarquera manifestement, au point de rejoindre la Polynésie française dans un statut d'autonomie ? Il semble que cette hypothèse soit envisageable mais soumise à deux verrous. Premièrement, un verrou parlementaire puisque ces derniers auront le « dernier mot » sur la composition du futur statut. Deuxièmement, un verrou juridictionnel car le Conseil constitutionnel a la charge de veiller au respect du « caractère décentralisé de l'Etat » et au respect de la souveraineté nationale, notamment en matière fiscale.

Le troisième domaine que la loi organique encadrera sera « les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ». Une concordance se retrouve entre les statuts de Saint-Martin et Saint-Barthélemy et ceux des autres collectivités d'outre-mer. Elle se justifie car les institutions créées outre-mer semblent sur certains aspects calquées sur le fonctionnement des institutions nationales<sup>47</sup>. La première institution sera l'assemblée délibérante élue dans une circonscription unique, pour un mandat de cinq ans. Pour la collectivité de Saint-Martin, l'élection se fera au scrutin proportionnel avec une prime majoritaire tout en respectant le principe de parité. Pour la collectivité de Saint-Barthélemy, l'élection se fera conformément aux dispositions du Titre IV chapitre III du code électoral<sup>48</sup>. L'assemblée prendra le nom de

---

<sup>42</sup> PIMONT (Y.), *Les territoires d'outre-mer*, Paris, PUF, Que sais je ? , 1994, p. 47-54.

<sup>43</sup> SUR (S.), « Une collectivité locale à statut spécifique internationalement défini : l'île de Saint-Barthélemy », in *Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Paris, Economica, 2003, pp. 433-435.

<sup>44</sup> Rapport : la spécificité fiscale de Saint-Barthélemy : expertise juridique, options et propositions, février 2002, pp. 105-107.

<sup>45</sup> Discours de la ministre de l'outre-mer des 2 et 5 juillet 2004 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, *Journal de Saint Barth*, n°599, 8 juillet 2004.

<sup>46</sup> Rapport M. François Seners, *op. cit.*, pp. 45-47.

<sup>47</sup> JAN (P.), « L'outre-mer entre mimétisme et spécificité constitutionnels », *LPA*, 3 août 2004, pp. 3-12.

<sup>48</sup> Article L 260 du code électoral : « les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec le dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation (...) ».

Conseil de l'île. Lors de l'entrée en vigueur de leur nouveau statut, le conseil municipal actuellement en fonction sera dissous et remplacé par l'assemblée délibérante qui concentrera également les pouvoirs de l'assemblée d'un Conseil général et régional. Cette assemblée aura dans les deux cas la charge d'élire « l'organe exécutif collégial parmi ses membres et qui sera responsable devant elle ». Le projet de statut de Saint-Barthélemy précise que « les membres de la commission exécutive sont également membres du conseil de l'île qui sera composé de vingt trois membres ». L'article 30 du projet ajoute que « le président du conseil de l'île est élu au scrutin secret à la majorité absolue des membres du conseil de l'île. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ». Cette disposition est semblable à celle contenue dans l'ancien statut de la Polynésie française<sup>49</sup>.

Une convergence se retrouve également par la mise en place d'un régime de responsabilité, par le biais d'une motion de défiance, de l'exécutif devant le législatif. A Saint-Barthélemy, la motion devra être signée par un tiers des membres du conseil de l'île et le vote ne pourra avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt. Seuls seront recensés les votes favorables à la motion qui ne sera considérée comme adoptée que lorsqu'elle aura recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant le conseil de l'île.

Le dernier point de concordance est l'institution d'instances consultatives qui se sont généralisées dans l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer. Saint-Martin prévoit la création d'un conseil économique et social et d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement qui bénéficieront chacun d'une compétence d'initiative et de proposition dans leurs domaines respectifs de compétence. Saint-Barthélemy a fait le choix de ne créer qu'un seul organe consultatif, le conseil économique, social et culturel, qui aura des compétences d'initiative et de proposition. Surtout, il devra obligatoirement être consulté sur les projets d'actes et de délibérations de la collectivité d'outre-mer à caractère économique, social et culturel. Il constituera un troisième centre de pouvoir en charge de protéger les intérêts des organisations professionnelles, des syndicats et des associations de la collectivité.

Une dernière institution chargée de représenter les intérêts nationaux sera le représentant de l'Etat, compétent pour contrôler la légalité des actes et s'assurer du respect des lois nationales<sup>50</sup>. L'article 66 du projet de statut de Saint-Barthélemy dispose que « les délibérations par lesquelles le conseil de l'île adapte les règles [...] relevant du domaine de la loi, sont dénommées « Actes » ». Ils seront exécutoires de plein droit dès leur publication, leur affichage ou leur notification aux intéressés et leur transmission au représentant de l'Etat. Ce dernier pourra dans les deux mois suivant leur transmission déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraire à la légalité. Les juridictions administratives seront seules compétentes pour exercer ce contrôle depuis une position constante du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat<sup>51</sup>.

Enfin, les mesures de démocratie locale et d'expérimentation mises en place par la révision constitutionnelle vont être instituées dans ces deux collectivités. Leur projet de statut leur permet également d'intervenir pour conclure des accords internationaux afin de s'intégrer dans leur espace régional. Une question demeure quant à la position qu'elles vont adopter face au droit communautaire puisqu'une autre motivation pour le changement, affirmée pour Saint-Barthélemy, était d'assouplir les contraintes communautaires trop importantes.

## B- Les conséquences du changement dans le cadre de l'Union européenne

---

<sup>49</sup> JAN (P.), *op. cit.*, p.3.

<sup>50</sup> Article 72 alinéa 6 de la Constitution.

<sup>51</sup> Voir Décision n°65-34 L du 2 juillet 1965, *Régime de retraite des marins* ; CE Ass. 27 février 1970 Saïd Ali Tourqui, *Rec.*, p. 138.

Le droit communautaire a institué deux régimes dans lesquels s'insèrent les collectivités territoriales d'outre-mer françaises. Le premier régime est celui des régions ultrapériphériques qui concerne les départements d'outre-mer et vise au développement des territoires concernés par le biais de l'attribution d'aides répondant spécifiquement à leurs besoins. Le second régime est celui des pays et territoires d'outre-mer fondé sur la base d'un régime d'association. Les territoires concernés sont considérés comme des territoires étrangers qui appliquent une partie du droit communautaire sur le fondement d'un traité associatif<sup>52</sup>. L'article 182 du traité précise que « le but du régime d'association est la promotion de leur développement économique et social et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la communauté dans son ensemble »<sup>53</sup>. Depuis 2003, ce régime s'applique aux collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 de la Constitution.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de leur nouveau statut, Saint-Martin et Saint-Barthélemy demeurent soumises au statut de région ultrapériphérique en tant que commune d'un département d'outre-mer. Leur droit applicable est fixé par l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam, qui impose au Conseil européen de tenir « compte des caractéristiques et des contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ». Cet article doit être lu en liaison avec l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes Hansen, dans lequel elle a posé la règle de l'applicabilité de principe aux départements d'outre-mer de l'ensemble du droit communautaire, originaire et dérivé, mais sous réserve du respect des adaptations justifiées par le « développement économique et social de ces régions »<sup>54</sup>. Le souhait de tenir compte de leurs spécificités a eu des conséquences sur le droit applicable à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. Le droit communautaire, tout comme le droit français ont consacré la spécificité de ces deux îles du fait de leur insularité. Depuis le décret du 27 octobre 1947, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont un statut de port franc ce qui signifie qu'en pratique les droits de douane n'y sont pas perçus. Au regard du droit communautaire, elles sont considérées comme un territoire d'exportation par rapport à l'Union européenne. Le règlement communautaire du 12 octobre 1992 portant code des douanes communautaires les considèrent comme des zones franches de droit coutumier<sup>55</sup>, conformément à une déclaration de la délégation française préalable à l'adoption du règlement.

Le principal avantage de bénéficier du statut de région ultrapériphérique est que les instances communautaires recensent les spécificités de chacune d'entre elle pour leur faire bénéficier d'avantages financiers, afin de parvenir à un objectif : faire en sorte que leur PIB par habitant franchisse à terme la barre des 75% de la moyenne communautaire. Cependant, « cette politique régionale s'applique dans le respect des principes d'additionnalité et de subsidiarité : l'action structurelle communautaire devant compléter des initiatives des Etats membres ou de leurs collectivités »<sup>56</sup>. Ces aides sont versées dans le cadre du Fonds européen de développement régional. Or l'éventuelle perte de cette aide financière serait problématique pour Saint-Martin. Le rapport Seners souligne que « la croissance démographique, les retards d'infrastructures publiques et la croissance des charges de

---

<sup>52</sup> Voir Article 299§ 3 alinéa 1 du Traité d'Amsterdam.

<sup>53</sup> CJCE Aff 290/90 du 12 février 1992, *Leplat*, Rec. p. 643 : la Cour a admis la création de droits de douane sur les importations européennes, s'ils «répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou aient pour but d'alimenter leur budget et que l'établissement ou la modification de tels droits ou taxes ne donne pas lieu à une discrimination directe ou indirecte entre les importations en provenance des divers Etats membres ».

<sup>54</sup> CJCE, Aff 178/77 du 10 octobre 1978, *Hansen*, Rec. p. 1787.

<sup>55</sup> Règlement n° 2913/12 du Conseil du 12 octobre 1992 : article 2 § 1

<sup>56</sup> LE MESTRE (R.), *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Gualino, 2004, p. 34.

fonctionnement, font que la commune de Saint-Martin se trouve dans une situation de très forte dépendance vis à vis de l'extérieur ». Il conclue que « les crédits européens, nationaux et guadeloupéens représentent pour elle des apports difficilement remplaçables »<sup>57</sup>.

La situation est différente pour Saint-Barthélemy qui dans son rapport de 2003 analysant les éléments d'équilibre financier, a conclu que le solde généré entre les recettes perdues du fait du changement de statut et les recettes nouvelles générées par la création sur un même territoire d'une commune, d'un département et d'une région présenterait un solde excédentaire de 2 396 004 euros. Le rapport Seners soulignait à son propos que « l'une des réussites les plus remarquables de l'île est que cette gestion directe, longtemps dotée de peu de moyens, a réussi à assurer à la population locale un niveau de prestations publiques satisfaisant, tout en favorisant l'essor touristique et commercial de l'île »<sup>58</sup>. Ce bilan positif explique que son choix ne soit pas encore clairement arrêté sur sa volonté de conserver le statut de région ultrapériphérique<sup>59</sup>.

La question qui se pose est que va-t-il se produire après leur entrée dans la catégorie de collectivité d'outre-mer ? Cette question est d'autant plus importante que selon une conception communément admise, le changement de statut devrait entraîner automatiquement leur changement de catégorie par rapport au droit communautaire<sup>60</sup>. Or le document d'orientation pour l'île de Saint-Martin dispose dans son article 1<sup>er</sup> que « Saint-Martin demeurera soumise au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne ». L'article 71 alinéa 2 du statut de Saint-Barthélemy prévoit que « le président du conseil de l'île peut participer, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques prises en application de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne qui concerne la collectivité de Saint Barth »<sup>61</sup>. Il existe donc un décalage entre la position doctrinale et la volonté des deux collectivités.

Cette volonté ne sera pas pour autant suivie d'effet. D'une part, les parlementaires nationaux auront la possibilité de ne pas respecter le choix des autorités locales sur ce point. D'autre part, les autorités communautaires pourraient demander une évolution de la position des deux collectivités, en raison de la modification de leur statut interne. Cette hypothèse paraît peu plausible car le principe est que « l'Union respecte (...) l'identité nationale des Etats membres, inhérente à leur structure fondamentale politique et constitutionnelle, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale »<sup>62</sup>. Le droit communautaire respecte donc l'organisation territoriale des Etats membres, ce qui a été confirmé par le traitement particulier réservé à Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>63</sup>. Le principe est que seules les dispositions conventionnelles originaires ou issues de révision conformément aux procédures prévues par les traités, peuvent conduire à un tel changement. Il n'y a pas d'automatisme pour l'intégration dans la catégorie des pays et territoires d'outre-mer dont la liste est établie par voie conventionnelle. Ce changement implique la révision du traité en faisant intervenir le Conseil,

---

<sup>57</sup>Rapport Seners, op. cit., p. 42 : perte de 20 M d'euros qu'il appartiendra à la collectivité de trouver localement

<sup>58</sup>Rapport Seners, op. cit., p. 48.

<sup>59</sup>ZILLER (J.), « L'Union européenne et l'outre-mer », *Pouvoirs*, n°113, 2005, p. 153 : « la question de savoir si l'intégration est préférable à l'association dépend très étroitement de la structure du marché, mais aussi de la démographie et de l'environnement régional de chaque territoire concerné, indépendamment de son statut en droit interne, mais aussi des possibilités de financement disponibles pour la politique de cohésion économique et sociale (...) ».

<sup>60</sup>Voir RUBIO (N.), *L'avenir des départements antillais*, Paris, La documentation française, 2000, pp. 131-137.

<sup>61</sup> Articles L 3441-5 alinéa 2 et L 4433-4-4 alinéa 3 du Code général des collectivités territoriales : régime similaire applicable aux départements d'outre-mer.

<sup>62</sup> Article I-5 du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe.

<sup>63</sup> Voir juriscasseur Europe, fascicule 470, p. 31 : ce dernier a conservé le statut de PTOM pendant la période où il faisait partie de la catégorie des départements d'outre-mer.

la Commission, le Parlement européen ainsi que la Conférence des représentants des gouvernements. La révision doit ensuite être ratifiée par l'ensemble des Etats membres<sup>64</sup>.

Pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy, il est à supposer que si changement de statut il y a, ce ne sera qu'après l'adoption définitive du Traité établissant constitution pour l'Europe. Dans le projet, le régime d'association est prévu au Titre IV ainsi qu'à l'annexe II qui vise les pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent la partie III, titre IV de la Constitution. De plus, l'article IV-440-7 dispose que « le Conseil européen, sur initiative de l'Etat membre concerné, peut adopter une décision européenne modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 2 et 3. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission ». Le passage entre les deux catégories a été simplifié<sup>65</sup> à l'image de la possibilité de changement de statut pour les collectivités territoriales d'outre-mer françaises, pour permettre de tenir compte des spécificités et des évolutions nationales. Cet assouplissement a été qualifié de « clause de respiration »<sup>66</sup> par la ministre de l'outre-mer car il vise à faciliter les conditions de passage du statut de région ultrapériphérique à celui de pays et territoire d'outre-mer et inversement.

La première modification statutaire sous l'égide des dispositions constitutionnelles adoptées en mars 2003 aurait ouvert la voie d'une « évolution à la carte »<sup>67</sup>, en permettant la transformation de deux communes en collectivités d'outre-mer. Désormais, seul le Parlement est compétent pour décider de l'avenir de ces deux îles qui ont manifesté des volontés de changement, tantôt opposées pour les compétences qui devraient leur être attribuées, tantôt semblables au niveau de leur organisation institutionnelle et administrative. Cette transformation sera l'occasion de pérenniser la catégorie des collectivités d'outre-mer mais également d'en préciser les contours. Le statut des deux nouvelles collectivités devrait être accompagné de l'adoption d'un nouveau statut pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis et Futuna pour répondre aux exigences constitutionnelles de l'article 74 de la Constitution. Le juge constitutionnel va en conséquence avoir à se prononcer pour ou contre l'uniformisation de la catégorie de collectivité d'outre-mer. D'une part en admettant l'adaptation du principe d'autonomie pour Saint-Barthélemy tout en évitant une autonomie financière trop poussée. D'autre part en admettant la mise en place du principe d'identité-spécialité législative pour Saint-Martin mais aussi pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, rendant de ce fait plus floue la frontière avec la catégorie des départements d'outre-mer. La révision constitutionnelle a ouvert la boîte de pandore qu'il conviendra au Conseil constitutionnel de décider ou non de refermer.

Virginie NATALE.

---

<sup>64</sup>RUBIO (N.), op. cit., p. 130.

<sup>65</sup> Déclaration ad article IV-440, paragraphe 7 : procédure de changement simplifiée lorsque Mayotte sera intégrée au sein de la catégorie des départements d'outre-mer français.

<sup>66</sup> Discours de la ministre de l'outre-mer des 2 et 5 juillet 2004 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, *Journal de Saint Barth*, n°599, 8 juillet 2004.

<sup>67</sup> *Journal de Saint Barth* 13 février 2003.