L'ultrapériphéricité et les îles

The outermost regions and islands

Lydia Lebon

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/add/1146>

DOI : 10.4000/add.1146

ISSN : 2606-1988

Éditeur

Presses universitaires de Rouen et du Havre

Édition imprimée

Pagination : 153-172

ISBN : 979-10-240-0937-7

ISSN : 1955-0855

Référence électronique

Lydia Lebon, « L'ultrapériphéricité et les îles », *Les Annales de droit* [En ligne], 12 | 2018, mis en ligne le 05 février 2019, consulté le 05 décembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/add/1146> ; DOI : 10.4000/add.1146

Presses universitaires de Rouen et du Havre

L'ultrapériphéricité et les îles

Lydia LEBON

Le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat annoncé par le président Donald Trump a provoqué des réactions unanimes de la communauté internationale : celle-ci a dénoncé l'indifférence du président américain à l'égard de préoccupations d'ordre mondial. Concomitamment à cette décision, et comme si la planète déplorait à son tour cette décision, l'imminente disparition de l'île de Tangier, située dans la baie de Chesapeake dans l'État de Virginie et menacée par le réchauffement climatique et la montée des eaux, a été annoncée. Cet événement, et ceux à venir, interpellent sur la vulnérabilité de ces territoires que sont les îles¹. En réaction à l'annonce du président américain, l'Union européenne a eu à cœur de réaffirmer sa volonté de poursuivre sa lutte contre le réchauffement climatique². Mais que fait précisément l'Union européenne pour les îles³ ? Celles-ci sont nombreuses au sein de l'organisation, dont certains membres sont d'ailleurs des États insulaires⁴. Les îles n'ont toutefois jamais été appréhendées en tant que telles dans les traités fondateurs. On le verra, c'est d'abord *via* le prisme de l'ultrapériphéricité que l'insularité a pu s'exprimer⁵.

En tant que territoires géographiquement éloignés du continent européen et subissant des contraintes lourdes et permanentes, les régions

-
1. D'autres îles sont menacées par cette montée des eaux, comme les îles Kiribati, les Maldives, etc. Voir l'ouvrage de Virginie Duvat et Alexandre Magnan, *Ces îles qui pourraient disparaître*, Paris, Le Pommier, 2012 et pour des études juridiques, voir les références citées par Anne-Sophie Lamblin Gourdin, « Les îles en droit de l'Union, des territoires comme les autres ? », RTDE 2016, p. 563, spécialement la note p. 4.
 2. Voir l'annonce commune faite par l'Union européenne et la Chine lors du sommet européen de Bruxelles, le 2 juin 2017. Voir également le discours du président français Emmanuel Macron et sa volonté de « *make the planet great again* ».
 3. Voir à cet égard l'analyse très complète d'Anne-Sophie Lamblin Gourdin, art. cité.
 4. Il s'agit du Royaume-Uni et de l'Irlande, et plus récemment, en 2004, deux petits États insulaires ont fait leur entrée dans l'Union européenne : Chypre et Malte.
 5. Isabelle Vestris, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012 ; André-Louis Sanguin, « Périphéricité et ultrapériphéricité insulaires dans l'Union européenne », *L'Espace politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 2, 2007.

ultrapériphériques (RUP) n'en possèdent pas moins de nombreux atouts qui intéressent l'Union européenne : un territoire maritime étendu, une économie diversifiée qui répond à la demande des consommateurs européens, des richesses environnementales. D'un point de vue géostratégique, les RUP sont considérées comme les « terres d'Europe dans le monde⁶ ». Ce sont aussi des zones fragiles, étant des points d'entrée de l'immigration illégale et recélant des écosystèmes vulnérables. Les territoires qui bénéficient de ce statut sont expressément énumérés au sein des traités, à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : il s'agit de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, Mayotte⁷, la Réunion, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries, le nombre de territoires inscrits dans cette catégorie ayant augmenté du fait des élargissements⁸.

Sans revenir sur toute la genèse de ce statut, il faut rappeler que n'étaient initialement concernés que les départements français d'outre-mer en faveur desquels fut établi un programme spécifique compensant leur éloignement et leur insularité⁹ (POSEI). Lors des élargissements à l'Espagne et au Portugal, cette différenciation positive a été étendue aux Canaries, aux Açores et à Madère, sous le *lobbying* de l'ensemble de ces régions. Ces territoires constituent désormais les RUP et bénéficient d'un régime dérogatoire lorsqu'il est nécessaire. Il faut noter que les institutions européennes et notamment le Conseil et la Cour de justice ont fait preuve d'un certain volontarisme à l'égard de leur protection¹⁰.

-
6. Voir l'intitulé du quatrième forum des RUP qui s'est tenu à Bruxelles les 30 et 31 mars 2017, en présence du président de la Commission Jean-Claude Juncker, intitulé « Les régions ultrapériphériques, terres d'Europe dans le monde : vers une stratégie renouvelée » avant l'adoption prochaine, par la Commission d'une nouvelle stratégie à l'égard de ces territoires. Cet événement a été accompagné par la publication d'une brochure actualisée qui a été rédigée afin de présenter « des projets couronnés de succès menés dans les régions ultrapériphériques ».
 7. Cet ajout résulte de Cons. eur., 11 juil. 2012, déc. 2012/419/UE modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, JO L 204, 31 juil. 2012, p. 131.
 8. Il faut aussi mentionner le retrait de cette liste de Saint-Barthélemy, qui a changé de statut pour devenir un PTOM.
 9. Voir Dominique Custos, *Champ d'application du droit communautaire et de l'Union. Régions ultrapériphériques (RUP), Principes du statut européen*, JCl. Europe Traité, Fasc. 471 ; voir également Ismaël Omarjee, « Régions ultrapériphériques », *Répertoire communautaire Dalloz*, 2002.
 10. Voir les décisions du Conseil sur l'octroi de mer. La première décision impose à l'État français de rendre l'octroi de mer applicable de manière indistincte à tous les produits, qu'ils soient importés ou de fabrication locale : il s'agit de la déc 89/688/CEE qui permet des exonérations partielles ou totales de cette taxe concernant un certain nombre de productions locales des départements

Cette logique dérogatoire est à première vue justifiée par les spécificités territoriales de ces régions, notamment leur éloignement du continent européen ainsi que les « contraintes géophysiques et climatiques pesantes¹¹ ».

Dès lors que les caractéristiques géographiques des RUP ont constitué un critère prépondérant, bien que non exclusif, de l'octroi d'un statut particulier, d'autres territoires spécifiques caractérisés par une certaine vulnérabilité pourraient prétendre à une prise en compte ciblée de leurs défaillances. C'est précisément le cas des îles.

La définition géographique des îles désigne l'étendue de terre ferme émergée de manière durable dans les eaux d'un océan, d'une mer, d'un lac, d'un cours d'eau. Il existe également des définitions juridiques des îles¹² : ainsi, en droit international, la convention de Montego Bay sur le droit de la mer vise à l'article 12, « une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute¹³ ». Les traités européens ne fournissent pas les éléments d'identification de l'île et il faut

d'outre-mer pour une durée de 10 ans. Cette dérogation temporaire a été reconduite pour une période de 10 ans, par une décision de 2004. Voir Cons. eur., déc. n° 2004/162/CE, 10 févr. 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer du 22 décembre 1989, JOCE n° L 399, 30 déc. 1989, p. 64-69, décision transposée en France par la L. n° 2004-639, 2 juil. 2004 relative à l'octroi de mer, JO, 3 juil. 2004, n° 153. Voir enfin la nouvelle reconduction de l'octroi de mer, Cons. eur., déc. n° 940/2014/UE, 17 déc. 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les RUP françaises, JOUE n° L 367, 23 déc. 2014, p. 1-7. Sur cette décision voir Lydia Lebon, « L'octroi de mer et l'Union européenne : on s'était dit rendez-vous... », Journal d'actualité des droits européens, 2015, <http://revue-jade.eu/article/view/647> ; voir Faneva Rakotondrahaso, « La reconduction de l'octroi de mer », JCP A 6 juil. 2015, n° 27, act. 592 ; Marie-Joseph Aglaé, « L'octroi de mer, un impôt en sursis ? », Dr. fisc. 2016, n° 44, 564. La Cour de justice a contribué à éclairer la place de ces territoires par rapport au droit de l'Union avec l'arrêt CJCE, 10 oct. 1978, aff. 148/77, Hansen GmbH & Co. c/ Hauptzollamt de Flensburg, ou encore plus récemment l'arrêt sur Mayotte. CJUE, 15 déc. 2015, aff. C-132/14 à C-136/14, Parlement européen et Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne, ECLI :EU :C :2015 :813. Elle a pu « valider » le régime de l'octroi de mer après modifications par le Conseil pour rendre cette taxe compatible avec les traités. Voir les arrêts CJCE, 19 févr. 1998, aff. C-212/96, Chevassus-Marche ; CJCE, 30 avr. 1998, aff. C-37/96 et C-38/96, Sodiprem e.a. et Roger Albert.

11. Voir Laurent Sermet, « La notion juridique d'ultrapériphéricité », *Europe*, n° 6, 2002, p. 3 et suiv.
12. Voir à ce sujet la contribution d'Anne-Sophie Lamblin Gourdin, art. cité.
13. Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982. On retrouve d'ailleurs cette définition dès la convention de Genève sur la mer territoriale de 1958.

se tourner vers les institutions européennes pour avoir une définition¹⁴. Le Parlement européen s'est penché sur la notion de « région insulaire » qu'il définit comme la « partie d'un 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 européenne¹⁵ ». La Cour de justice, en tant qu'interprète authentique du droit de l'Union européenne a également eu l'occasion de donner sa définition de l'île, telle qu'utilisée dans le règlement n° 3577/92 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) : elle a estimé que constitue une île au sens de ce règlement, une « étendue de terre ferme émergée d'une manière durable dans les eaux d'une mer¹⁶ ».

L'examen du champ d'application des traités européens montre ainsi que, si plusieurs îles sont mentionnées au sein du traité, elles ne sont pas mentionnées en tant que telles et leur qualité d'île n'est pas précisée. En Europe, l'insularité est d'ailleurs polymorphe¹⁷ : il existe ainsi des États-îles¹⁸ et des îles qui n'en sont pas ; il existe de grandes îles et des petites¹⁹. Il existe également parfois une double insularité dans le cas des archipels²⁰. Certaines îles ne sont que des territoires associés à l'Union européenne, il s'agit des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui sont tous insulaires, mais exclus du champ d'application des

14. On relève toutefois une définition émise par Eurostat, l'office européen des statistiques : cette définition est basée sur 5 critères : une superficie d'au moins 1 km², la présence permanente d'une population d'au moins 50 personnes, être séparée du continent par une distance d'au moins 1 km, ne pas être reliée au continent par des dispositifs permanents et ne pas accueillir sur son territoire la capitale d'un État membre. Cette définition semble toutefois restrictive, car elle ne comprend pas les États-îles dont le nombre a augmenté depuis l'intégration de Chypre et de Malte à l'Union.

15. Rapport sur les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne, rapporteur Vincenzo Viola, Rapport du 23 mars 1998, JOCE, 22 juin 1998, p. 58 et suiv.

16. CJCE, 21 oct. 2004, Commission c/ Grèce, aff. C-288/02, point 42, rec. 2014 I-10071. En l'espèce, il s'agissait de déterminer si le Péloponnèse devait être considéré ou non comme une île. La Cour estime que « ne saurait recevoir une telle qualification une étendue de terre qui n'est séparée du reste du continent que par un canal artificiel large de quelques dizaines de mètres », ce qui est le cas du Péloponnèse. Voir points 42 et 43 de l'arrêt.

17. On pense aux mots de Blaise Cendrars, qui traduisent bien la diversité des îles, « îles muettes, îles immobiles, îles inoubliables et sans nom » (« Îles », *Au cœur du monde*, Paris, Gallimard, 1979).

18. Malte, le Royaume-Uni, Chypre, l'Irlande...

19. La Sicile a une superficie de plus de 25 000 km², tandis que Malte est une petite île de 316 km².

20. C'est le cas des îles Canaries ou de Madère.

traités²¹. Ces territoires sont considérés comme des tiers, du fait de leur situation géographique non européenne. Ces territoires font l'objet d'un régime spécial d'association, ce qui permet de leur appliquer certaines dispositions de droit matériel et les place dans une situation singulière, intermédiaire par rapport à l'Union européenne²².

Il existe des îles géographiquement européennes, parties intégrantes du champ d'application de l'Union²³, mais on trouve aussi le cas d'îles géographiquement non européennes qui font toutefois partie intégrante du champ d'application de l'Union européenne : ces îles forment les RUP.

Quelques îles présentent des caractéristiques communes avec les RUP, comme l'exiguïté des territoires, la faiblesse de la population, la fragilité de leur environnement, la dépendance économique en raison du nombre faible d'exportations et d'un volume d'importations élevé, une accessibilité difficile dont découlent une forte dépendance à l'égard des transports aériens et maritimes et des surcoûts. Pour autant, ultrapériphéricité n'est pas synonyme d'insularité, et d'ailleurs, il est permis de remarquer que les deux notions ne sont pas à mettre sur un même plan à l'égard du droit de l'Union : si l'ultrapériphéricité constitue bien un statut juridique vis-à-vis du droit de l'Union, l'insularité n'en est pas un. Selon les RUP, « le concept de l'ultrapériphérie ne ressemble, en aucun cas, à celui des régions de l'UE à caractéristiques géographiques particulières, telles que les îles, les zones de montagne et les régions à faible densité de population pour lesquelles il existe une *différence de nature* et de droit avec ces régions²⁴ ».

Quelles sont les conséquences de cette différence entre ultrapériphéricité et insularité ? Dans quelle mesure ultrapériphéricité et insularité interagissent-elles ? Quelle valeur ajoutée pour les territoires peut-on déceler dans l'une ou l'autre notion ? La question de l'interaction entre ultrapériphéricité et insularité peut d'ailleurs sembler renouvelée avec

21. Pour la France, il s'agit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des Terres australes et antarctiques françaises, de Wallis-et-Futuna à cela s'ajoute Saint-Barthélemy depuis son changement de statut.

22. Voir la 4^e partie du TFUE, art. 198 à 204.

23. Parmi les îles européennes on citera, de manière non exhaustive, les îles italiennes, comme la Sardaigne, la Sicile, les îles Éoliennes, Lampedusa, les îles Égades, Linosa, Pantelleria ou encore les nombreuses îles grecques, Gozo pour Malte, la Corse, les îles de Bretagne et de Charentes pour la France, etc.

24. Voir le mémorandum conjoint des RUP, *Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE*, p. 5, disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/conferences/rup2017/.

l'affichage de la dimension territoriale de la cohésion depuis le traité de Lisbonne²⁵. Il est donc permis de s'interroger sur les raisons de ce statut de différenciation territoriale et sur son efficacité pour les îles. Mais il faut aussi se demander ce que sont les îles en dehors de ce statut. Car si l'insularité n'est pas un statut juridique à part entière, il faudra relever des velléités de prise en considération de cette caractéristique pour lui faire produire en soi des conséquences juridiques. Certaines dispositions mettent l'accent sur la nécessité de tenir compte de ces spécificités territoriales. Dès lors, il faudra analyser la protection des îles dans l'ultrapériphéricité (1) avant d'évoquer la protection des îles sans l'ultrapériphéricité (2).

1. Les îles dans l'ultrapériphéricité

Si ultrapériphéricité n'est pas strictement synonyme d'insularité, l'insularité constitue certainement un élément important de ce statut. Mais lui restituer sa place exacte, c'est préciser que l'insularité est en réalité un facteur d'aggravation du critère principal sur lequel repose l'ultrapériphéricité, en ce sens on pourrait dire qu'il s'agit d'un critère important de l'ultrapériphéricité, mais non nécessaire (1.1). En outre, il est permis de s'interroger sur la teneur réelle de la protection des îles par l'ultrapériphéricité, en d'autres termes, il faut se demander comment et dans quelle mesure ce statut spécifique est véritablement protecteur du territoire dans son insularité ? (1.2).

1.1. L'insularité, un des facteurs d'aggravation du critère indispensable à l'ultrapériphéricité

Certes, la prise en compte de l'insularité a été opérée dans les POSEI, dans lesquels l'élément de l'insularité a été traité au même titre que l'éloignement. Toutefois, la situation économique et sociale structurelle de ces territoires demeure un critère indispensable. Des facteurs socio-économiques doivent être pris en compte, comme le PIB par habitant, le taux de chômage, globalement très élevé dans ces régions et le fait que l'économie y est essentiellement centrée sur l'agriculture et le tourisme. Cette situation économique et sociale structurelle est « aggravée par l'éloignement, l'insularité, le relief et le climat difficiles, la faible superficie, la dépendance économique à l'égard d'un petit

25. L'adjonction de l'adjectif « territorial » a été opérée au titre XVIII du TFUE, à propos de la cohésion économique et sociale, qui devient la cohésion économique, sociale et territoriale par le traité de Lisbonne.

nombre de produits ». Les éléments évoqués par l'article 349 TFUE ne constituent donc que les facteurs d'aggravation du critère premier²⁶. En outre, ces facteurs, dont l'insularité, doivent être caractérisés par leur « permanence et [leur] combinaison » qui « nuisent gravement au développement » de ces régions. Ces caractéristiques communes aux RUP qui figuraient déjà dans la déclaration n° 26 annexée au traité de Maastricht, et qui étaient mentionnées dans la décision sur le POSEI des départements d'outre-mer, sont donc réitérées dans les dispositions du TFUE.

Les facteurs d'aggravation de la situation économique et sociale ne constituent toutefois pas, à proprement parler, des conditions juridiques d'applicabilité du texte. Ainsi, le critère de l'insularité²⁷ ne saurait être dirimant dans la mesure où il n'est pas commun à l'ensemble des RUP dès lors que la Guyane, la plus grande des RUP, n'est pas une île²⁸. En d'autres termes, les RUP ne sont pas toutes des îles et lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas que cela.

Des éléments que nous venons de présenter, il faut déduire que l'ultrapériphéricité correspond à la fois à un éloignement géographique, c'est-à-dire à la non-appartenance à l'espace géographique européen, mais aussi et surtout à un éloignement économique qui se traduit par un isolement. Le cas de la Guyane, qui ne constitue certes pas une île, est typique, car elle connaît une forme d'isolement similaire à celle des îles, un important enclavement territorial puisque 98 % du territoire guyanais est couvert par la forêt.

Enfin, ce qu'il ne faut pas oublier c'est que c'est la mention du territoire dans les traités qui engendre le statut d'ultrapériphéricité. Les départements français d'outre-mer font ainsi l'objet d'une énumération, ce qui illustre une forme d'émancipation par rapport aux catégories juridiques internes. Depuis le traité de Lisbonne, on a en effet constaté

26. Dans l'arrêt portant sur les conséquences de la « rupéisation » de Mayotte la Cour précise l'importance de ce critère premier. Voir CJUE, 15 déc. 2015, Parlement européen et Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne, aff. C-132/14 à C-136/14, *op. cit.* Ainsi, comme le précise Danielle Perrot, « l'important est la prise en considération de la situation structurelle de la RUP considérée, de ses caractéristiques et contraintes, les autres facteurs énumérés n'étant que des "éléments d'aggravation" d'une situation qui justifie par elle-même des dispositifs particuliers » (« La première interprétation de l'article 349 TFUE par la CJUE », *Revue de l'Union européenne*, 2017, p. 40).

27. Voire de la double insularité puisque le caractère archipelagique de certaines RUP n'est pas non plus mentionné à l'article 349 TFUE.

28. Emmanuel Macron s'est vu rappeler à l'ordre à cet égard, pendant la campagne présidentielle, après avoir malencontreusement qualifié la Guyane d'île.

la déconnexion du statut européen du statut interne des territoires : autrement dit, un changement de statut en droit européen n'a pas de conséquence automatique sur le statut interne ; à l'inverse, cela signifie que le changement interne n'a pas non plus de répercussion directe sur le statut européen²⁹.

Une telle étanchéité est logique, car l'Union européenne ne dispose pas de son territoire, sa territorialité étant sous emprise étatique, le champ d'application de l'Union dépend essentiellement des régimes nationaux distingués par les États. Une telle étanchéité est de plus assez protectrice du point de vue du droit de l'Union, car cela signifie que les changements de statut interne ne font pas perdre au territoire les avantages de ce statut.

1.2. L'avantage de l'ultrapériphéricité pour l'insularité

Avant d'analyser dans quelle mesure le statut de l'ultrapériphéricité est protecteur des îles, précisément à l'égard de leur caractéristique insulaire, il convient de revenir sur les avantages globaux procurés par ce statut juridique. À la différence des autres territoires, les RUP sont prises en compte en tant que telles. Leur régime dérogatoire se caractérise par une unité du statut par opposition au statut éclaté des îles en droit de l'Union européenne³⁰.

29. Voir sur les conséquences des changements statutaires de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin qui appartenaient au département d'outre-mer de Guadeloupe et qui sont devenus des collectivités d'outre-mer en droit interne, ces communautés appartenant généralement au régime des PTOM en droit européen. Cependant, le statut de RUP a été maintenu pour Saint-Martin alors que Saint-Barthélemy a décidé d'opter pour le statut de PTOM. Concernant le changement de statut de Mayotte, la déclaration de l'art. 355 § 6 du TFUE prévoyait la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que « ce territoire devienne une région ultrapériphérique au sens de l'article 355, paragraphe 1, et de l'article 349 », lorsque les autorités françaises auraient notifié au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permettait. C'est donc seulement après cette notification que le changement de statut fut possible. La départementalisation de Mayotte ayant eu lieu en mars 2011, le gouvernement français a sollicité le statut de RUP auprès du Conseil européen. Celui-ci s'est prononcé dans un sens positif en juin 2012 : Mayotte est devenue la neuvième RUP. Voir Lydia Lebon, *La territorialité et l'Union européenne. Approches de droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2015, spécialement n° 351 et les références bibliographiques citées.

30. Sur ce statut morcelé des îles, voir *infra* II. A. L'unité du régime des RUP connaît toutefois quelques fissures, voir *ibid.* spécialement n° 368 et suiv.

Dans le cadre de l'article 349 § 2 TFUE, sont énumérés les domaines susceptibles d'entraîner des mesures dérogatoires. Ainsi « les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union ». L'ultrapériphéricité donne droit à des mesures dérogatoires tant au droit primaire qu'au droit dérivé.

On constate effectivement la prise en compte de la spécificité des RUP au titre des mesures agricoles³¹ et dans le domaine de la pêche : concrètement cela se traduit par un régime spécifique d'approvisionnement, par des mesures particulières en faveur des productions agricoles locales³² ou encore par des mesures de compensation des surcoûts pour l'écoulement de certains produits de la pêche³³. Les RUP bénéficient d'un soutien financier appuyé et de normes européennes adaptées en matière fiscale, car ces territoires disposent d'une fiscalité propre : ainsi, l'octroi de mer pour les territoires français a pu être maintenu, sous réserve de certaines adaptations³⁴.

31. Voir le règlement n° 228/2003.

32. Voir encore en dernier lieu, la proposition de la Commission relevant le contingent de rhum bénéficiant d'une fiscalité réduite, mesure qui concerne les régions françaises. Jusqu'à présent, la France était autorisée à appliquer une fiscalité réduite pour le rhum traditionnel produit en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à La Réunion, sur un contingent annuel de 120 000 hl d'alcool pur. Le contingent de rhum soumis à un taux d'accise réduit sera porté à 144 000. Voir la proposition de décision du Conseil modifiant la décision n° 189/2014/UE du Conseil autorisant la France à appliquer un taux réduit concernant certaines taxes indirectes sur le rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion et abrogeant la déc. 2007/659/CE, 9 juin 2017, COM (2017), 297 final.

33. Règlement (CE) n° 2328/2003 du Conseil du 22 décembre 2003 instituant un régime de compensation des surcoûts induits par l'ultrapériphéricité pour l'écoulement de certains produits de la pêche des Açores, de Madère, des îles Canaries et des départements français de la Guyane et de La Réunion, JOCE L 345, 31 déc. 2003. Voir la reconduction de ces mesures par le Règlement (CE) n° 791/2007 du Conseil du 21 mai 2007 instaurant un régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche provenant de RUP, à savoir des Açores, de Madère, des îles Canaries, de la Guyane française et de La Réunion, JOCE L 176, 6 juil. 2007, p. 1-4.

34. L'Espagne connaît un mécanisme équivalent avec l'AIEM (*Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias*). Voir Cons. eur., déc. n° 377/2014/UE, 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries, JOCE L 182, 21 juin 2014, p. 4-8.

Mais c'est surtout au titre des fonds structurels et d'investissement européens que les effets du statut de l'ultrapériphéricité se font sentir. Les RUP bénéficient ainsi d'allocations et de traitements particuliers : elles bénéficient ainsi de conditions d'éligibilité préférentielles, de plafonds plus élevés des dépenses publiques cofinancées par les fonds³⁵, même si l'on relève des progrès en la matière pour les îles dans la période 2014-2020. Dans le domaine des aides d'État, est assurée la prise en charge du surcoût des prestations des services³⁶. En matière de transport, la Commission a insisté sur la nécessité d'améliorer l'accessibilité à ces territoires³⁷.

L'article 349 TFUE a d'ailleurs fait l'objet d'une interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne, la première depuis la rédaction de cette version, dans l'arrêt relatif aux conséquences de la transformation de Mayotte en RUP³⁸. Dans cet arrêt, la Cour de justice estime que l'article 349 du TFUE constitue une base juridique autonome pour adopter, *via* une procédure législative spéciale, des mesures spécifiques destinées en particulier à adapter le droit européen à la situation des RUP. Les RUP invitent précisément les institutions européennes à s'inscrire dans le sillage de cette décision et à « tirer toutes les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 décembre 2015 ». Selon les RUP, « le droit que fait prévaloir la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 15 décembre 2015 est un

35. Voir Règlement (UE) n° 1303/2013, qui établit le cadre juridique d'intervention des fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020.

36. Voir la prise en compte de l'ultrapériphéricité dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, JOCE C 209, 23 juil. 2013, p. 1-45.

37. La question de l'accessibilité faisait partie des axes de la stratégie renouvelée de l'Union européenne. Voir *Les RUP de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles, le 20 juin 2012, COM (2012) 287 final, voir spécialement p. 6 de la communication. Les RUP considèrent que la Commission n'a pas concrétisé ses engagements pour réduire le manque d'accessibilité de ces régions. Voir le memorandum des RUP, *op. cit.*, spécialement p. 108.

38. CJUE, gde Ch., 15 déc. 2015, *op. cit.*, p. 75. Sur cet arrêt, voir Denys Simon, « Champ d'application. Statut de Mayotte », *Europe*, février 2016, comm. 39 ; Lydia Lebon, « Les conséquences du changement de statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne offrent à la Cour de justice l'opportunité de préciser le régime juridique de l'ultrapériphéricité », *Journal d'actualité des droits européens*, 2015, <http://revue-jade.eu/article/view/718> ; Danielle Perrot, art. cité, p. 40 ; Jean-Paul Pastorel, « Régions ultrapériphériques de l'Union européenne : de la portée de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », note sous CJUE, gde ch., 15 déc. 2015, *op. cit.*, BJCT 2016, n° 1, p. 56 ; Vincent Correia, « Le point sur l'Europe », JCP A 18 avr. 2016. 19.

droit de la bonne distance : ni trop proche (assimilation), ni trop éloigné (angles morts) de l'ordre juridique européen, il contribue à définir une véritable zone habitable pour le développement des RUP au sein de l'Union européenne³⁹ ».

Finalement, dans quelle mesure ces éléments dérogatoires protègent-ils alors l'insularité en tant que telle ? Au sein du statut d'ultrapériphéricité, les programmes POSEI, comme leur intitulé le montre, visent précisément cette dimension, le premier POSEI datant de 1989. C'est le Conseil qui a adopté ce programme pour les départements français d'outre-mer qui soumet ces territoires à l'ensemble de la Communauté tout en reconnaissant l'existence d'un contexte économique, social et géographique particulier⁴⁰. Après l'intégration de l'Espagne et du Portugal, des programmes similaires seront adoptés pour les Canaries et Madère⁴¹. Ces programmes sont maintenus et financés par le fonds européen agricole de garantie à hauteur de 4,6 milliards d'euros pour la période 2014-2020 et les régimes spécifiques d'approvisionnement qu'ils contiennent portent directement sur l'éloignement et l'insularité⁴².

L'idée d'intégration différenciée que véhicule l'article 349 TFUE doit cependant toujours être conciliée avec la nécessité de ne pas « nuire à l'intégrité et à la cohésion de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ». On relève ainsi des limites dans la place des RUP au sein du système juridique de l'Union. Par exemple, sur le plan institutionnel, les RUP ne disposent pas de représentation propre, c'est l'État qui est représenté, en toute logique. Elles peuvent s'exprimer au sein du comité des régions, en tant qu'autorités régionales et locales, mais elles ne sont pas représentées en tant que telles. Il existe toutefois un bureau mutualisé de représentation des RUP françaises, ouvert en février 2013, qui vise « à mieux sensibiliser les institutions européennes aux réalités de l'ultrapériphérie⁴³ ».

39. Voir le mémorandum conjoint des RUP, *op. cit.*, p. 5 et 7.

40. Voir la Cons. eur., déc., 22 déc. 1989 instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer, JOCE n° L 399, 30 déc. 1989.

41. Voir JOCE n° L 171, 29 juin 1991.

42. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des RUP de l'Union (POSEI), COM/2016/0797 final qui dresse un bilan positif de ces mesures et qui recommande « de maintenir le règlement de base actuel ».

43. À cet égard, on le verra, l'insularité a probablement davantage de visibilité à travers l'institution de la CRPM, notamment avec la présence de la commission des îles au sein de cette conférence.

De même, la question de l'action extérieure des RUP suscite toujours des débats, notamment concernant leur rôle en matière de politique étrangère ou de sécurité commune ou encore dans le domaine de la politique de voisinage et de la conclusion des accords commerciaux, dès lors que ces territoires sont conçus comme des « têtes de pont » de l'Europe⁴⁴. Le règlement sur la coopération territoriale comporte désormais plusieurs dispositions spécifiques à l'égard des RUP⁴⁵, comme l'exception à la règle selon laquelle les régions de l'Union européenne situées au large des frontières maritimes à une distance maximale de 150 kilomètres peuvent bénéficier de subventions au titre de la coopération transfrontière ou encore de la possibilité de constituer des groupements européens de coopération territoriale⁴⁶.

44. Voir « Les régions ultrapériphériques, terres européennes dans le monde », l'expression est reprise par la commissaire européenne en charge de la politique régionale, M^{me} Cretu, dans les propos introductifs de cette brochure. Nous avons déjà suggéré le fait qu'en matière de politique étrangère et de sécurité commune, la situation des RUP devrait être davantage prise en compte. L'idée est de les impliquer dans la mise en œuvre du dialogue politique, notamment en ce qui concerne le renforcement de leurs relations de voisinage. Voir Lydia Lebon, *op. cit.*, p. 365.

45. Voir le règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », JOCE L 347, 20 déc. 2013, p. 259-280. Les RUP reçoivent un montant qui ne peut être inférieur à 150 % du montant du soutien qu'elles ont reçu du fonds européen de développement régional (FEDER) au cours de la période de programmation 2007-2013 pour des programmes de coopération. En outre, dans la dotation prévue pour la coopération interrégionale, un montant de 50 000 000 € est réservé à la coopération faisant intervenir les RUP. Pour ce qui est de la concentration thématique, l'art. 6, § 1, s'applique à cette dotation supplémentaire. Pour une étude de cette question dans la zone de l'océan Indien, voir la contribution de Didier Blanc, « La coopération territoriale européenne dans l'océan Indien : une contribution à l'Indianocéanie ? Si loin, si proches », *Revue de l'Union européenne*, 2017 p. 204 et pour l'Atlantique, voir Rodrigo Oliveira, « Açores, Madère et Canaries : les RUP de la Macaronésie et la coopération territoriale dans l'Atlantique », *ibid.*, p. 212.

46. « À la demande de l'État membre ou des États membres concernés, afin de faciliter la coopération transfrontalière aux frontières maritimes des régions ultrapériphériques, [...] la Commission peut inclure [...], des régions ultrapériphériques de niveau NUTS 3 situées le long de frontières maritimes séparées de plus de 150 km en tant que zones transfrontalières pouvant bénéficier d'un soutien à partir des dotations correspondantes de ces États membres ». Voir l'art. 3 du règlement n° 1299/2013. Pour les groupements européens de coopération territoriale (GECT), voir également le Règlement UE n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil, 17 déc. 2013, modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un GECT en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du

Enfin, l'unité du régime des RUP est elle-même sujette à des questionnements⁴⁷ : par exemple, la procédure de révision simplifiée qui permet le passage d'un statut à l'autre à l'égard de l'Union ne concerne que les RUP françaises, les RUP espagnoles et portugaises ayant souhaité éviter une perte du statut de RUP au profit de leurs régions. De même, toutes les RUP ne font pas partie de l'espace Schengen : les Canaries, Madère et les Açores participent à cet espace alors que les régions françaises n'y participent pas⁴⁸. Pour ce dernier élément, la dilution de la spécificité ultrapériphérique s'explique peut-être par le fait que cette question peut être appréhendée davantage sous l'angle de l'insularité et pas uniquement sous celui du statut de l'ultrapériphéricité. C'est peut-être ce dernier aspect qui contribuerait à fournir de la substance à un statut fondé sur l'insularité sans l'ultrapériphéricité, car les îles existent, en droit européen, indépendamment de ce statut particulier.

2. Les îles sans l'ultrapériphéricité

Parce que les îles ne constituent pas un objet juridique identifié par le droit de l'Union européenne, leur statut est donc caractérisé par un morcellement. Les rapports entre insularité et droit de l'Union n'ont jamais été abordés de manière autonome, c'est ce que nous avons nommé « l'échec de la différenciation territoriale⁴⁹ » (2.1). Il y a toutefois quelques domaines dans lesquelles la particularité des îles gagnerait à être appréciée de manière autonome (2.2).

2.1. L'« échec de différenciation territoriale » fondée sur l'insularité

L'Union européenne ne nie pas totalement les spécificités insulaires. Si l'on a évoqué la représentation limitée des RUP sur le plan institutionnel, les îles ont toujours fait l'objet d'un grand intérêt de la part du Parlement, ce qui s'est exprimé par la production de rapports et la constitution

fonctionnement de groupements de ce type, JOUE n° L 347, 20 déc. 2013, p. 303, voir l'art. 3 *bis* § 2.

47. Voir nos réflexions sur l'accentuation de l'hétérogénéité au sein de ce statut, Lydia Lebon, *op. cit.*, n° 368.

48. Voir l'art. 138 de la convention d'application de l'accord de Schengen qui indique que ses dispositions ne s'appliquent qu'au territoire européen de la République française.

49. Voir Lydia Lebon, *op. cit.*

d'intergroupes consacrés aux îles⁵⁰. En termes de visibilité des îles, existe aussi depuis 1979, la Commission des îles au sein de la conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM), une association toutefois indépendante des institutions européennes⁵¹.

Sur le plan matériel, au sein du droit primaire, deux dispositions mentionnent expressément les îles en tant que telles : dans le domaine des réseaux transeuropéens, l'Union « tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union⁵² ». Le traité d'Amsterdam a également consolidé la reconnaissance des spécificités des territoires insulaires en mentionnant spécifiquement « les îles les moins favorisées » au titre des « régions auxquelles la Communauté devait accorder une attention particulière dans le cadre de la politique de cohésion⁵³ ». Seules les îles les moins favorisées étaient ainsi concernées et l'on voit ici qu'insularité n'est pas synonyme de « zone défavorisée ». Le traité de Lisbonne va accentuer cette prise en considération de l'insularité en évoquant cette fois « les régions insulaires » et non plus les seules « îles les moins favorisées » parmi les régions « qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents » auxquelles une attention particulière est accordée dans le cadre de l'action en faveur de la cohésion⁵⁴.

Le droit dérivé contient certaines dispositions spécifiques aux îles. Le mécanisme pour l'interconnexion en Europe va même jusqu'à placer

50. Voir le rapport sur les problèmes des régions insulaires de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 58 et suiv. L'intergroupe des îles existe depuis 1994 et réunit les députés européens qui viennent d'îles faisant partie des États membres de l'Union. Un intergroupe « Mers, rivières, îles et zones côtières » a également été lancé en 2015.

51. La CRPM est une association créée en 1973 qui promeut les intérêts de ces régions auprès des institutions européennes et des États. Elle regroupe aujourd'hui 160 régions issues des 28 États membres de l'Union européenne. La Commission des îles est la plus ancienne des 6 commissions qui existent au sein de cette association.

52. Voir art. 170 § 2 TFUE.

53. Voir ancien art. 158 TCE.

54. Voir art. 174 TFUE : « 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 vise 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. »

RUP et régions insulaires sur le même plan, dès lors que ce mécanisme doit tenir compte des particularités propres aux régions désavantagées sur les plans naturel et démographique, « en particulier les régions ultrapériphériques et insulaires⁵⁵ ». Quelques spécificités ont été également reconnues en matière de transport maritime⁵⁶ ou aérien⁵⁷. Dans le domaine agricole, certaines îles ont pu bénéficier d'une prise en considération *ad hoc*. Par exemple, des mesures spécifiques ont été prises en faveur des îles de la mer Égée⁵⁸, précisément en raison des contraintes découlant de l'insularité, voire de la double insularité⁵⁹.

-
55. Voir le considérant n° 8 du règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil, 11 déc. 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010, JOUE L 348, 20 déc. 2013, p. 129-171.
 56. Voir le règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, 7 déc. 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime), JOCE n° L 364, 12 déc. 1992, p. 7-10. Par dérogation, ce règlement n'était pas applicable au cabotage avec les îles, jusqu'en 1999. Voir à cet égard, art. 2 § 6 du règlement. Depuis, si la libre circulation des services leur est applicable, des obligations de service public viennent toutefois garantir la suffisance des services de transport maritimes réguliers à destination et en provenance d'îles.
 57. Des dérogations similaires ont été reconnues à l'égard des îles grecques. Voir le règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, 23 juil. 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, JOCE n° L 240, 24 août 1992, p. 8-14.
 58. Règlement (UE) n° 229/2013 du Parlement européen et du Conseil, 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée et abrogeant le règlement (CE) n° 1405/2006 du Conseil, JOUE L 78, 20 mars 2013, p. 41-50.
 59. Voir le considérant n° 6 du règlement (UE) n° 229/2013, qui précise que « la situation géographique particulière de certaines des îles mineures de la mer Égée, par rapport aux sources d'approvisionnement en produits essentiels à la consommation humaine, à la transformation ou en tant qu'intrants agricoles, impose dans ces îles des surcoûts d'acheminement. En outre, d'autres facteurs objectifs liés à l'insularité et à la distance par rapport aux marchés imposent aux opérateurs économiques et aux producteurs de ces îles de la mer Égée des contraintes supplémentaires qui handicapent lourdement leurs activités. Dans certains cas, les opérateurs et les producteurs souffrent de la double insularité, consistant dans le fait que l'approvisionnement se fait à partir d'autres îles. Ces handicaps peuvent être allégés en abaissant les prix desdits produits essentiels. Ainsi, il convient d'instaurer un régime spécifique d'approvisionnement afin de garantir l'approvisionnement des îles mineures de la mer Égée et de pallier les surcoûts induits par l'insularité, leur faible superficie et leur distance par rapport aux marchés ». Voir également le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée (n° CELEX 52016DC0796), 15 déc. 2016, qui dresse un bilan positif de ces mesures.

Quelques progrès ont pu être constatés dans le domaine des fonds européens⁶⁰.

La différenciation se heurte toutefois à une approche territorialisée incomplète de la politique de cohésion, ainsi qu'à la concurrence des îles avec d'autres types de territoires. L'approche territorialisée est incomplète dans la mesure où dans le domaine de la politique de cohésion, si la Commission a pu indiquer que « les règlements fixant le cadre pour les fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 mettent l'accent sur la nécessité de tenir compte des spécificités territoriales, y compris de la situation particulière des îles, dans le processus de programmation », cela ne se traduit pas concrètement pour les territoires insulaires en tant que tels. De manière générale, et en dépit de l'affichage territorial accentué depuis le traité de Lisbonne, la politique de cohésion demeure tout de même largement fondée sur un critère économique plus que territorial⁶¹ : ainsi l'éligibilité des unités régionales aux fonds européens est établie à partir du PIB par habitant calculé au niveau régional. Dans le domaine des transports, la Cour de justice a estimé dans un arrêt Analir⁶² qu'il ne saurait être déduit des dispositions applicables aux régions insulaires que « tous les services de cabotage maritime avec des îles ou entre des îles à l'intérieur d'un État membre doivent être *du fait de l'insularité* considérés comme des services publics⁶³ ». Il n'y a donc pas consécration d'un concept d'insularité *in se*, c'est-à-dire qu'on ne saurait en déduire l'application d'un régime particulier.

Quelques échecs de revendications insulaires illustrent également cette absence d'autonomisation de l'insularité en droit européen. Ainsi, la demande française de « programme spécifique pour compenser l'éloignement et l'insularité de la Corse » a été refusée⁶⁴. L'insularité n'est pas synonyme d'« éloignement » et il est vrai que l'éloignement de la Corse

60. Voir le règlement (UE) n° 1303/2013, qui prend en compte les problèmes des États insulaires, Malte et Chypre qui recevront une enveloppe de 200 000 000 € et de 150 000 000 € respectivement au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », qui sera répartie comme suit : 1/3 pour le fonds de cohésion et 2/3 pour les fonds structurels. Voir l'annexe VII du règlement.

61. Le mémorandum des RUP souhaite accentuer cette dimension territoriale, voir le chapitre « Cohésion économique, sociale et territoriale. Pour une politique territoriale ambitieuse au service du développement des RUP », p. 46.

62. CJCE, 20 févr. 2001, Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) et autres c/ Administración General del Estado, aff. C-205/99, rec. p. 1271.

63. Point. 29 de l'arrêt.

64. La demande a été faite par le gouvernement Balladur en 1995, la Commission avait refusé, la Corse ne faisant pas partie des RUP qui bénéficiaient de ces programmes.

n'est pas comparable avec celui des RUP⁶⁵. Sur le plan institutionnel, les îles se sont vu refuser la création de l'Agence européenne de l'insularité⁶⁶.

Enfin, il y a une forte concurrence des différenciations territoriales, de sorte que l'on a pu évoquer la banalisation de ces régions insulaires parmi les territoires à protéger : la plupart du temps, les îles sont envisagées au même titre que d'autres particularités territoriales⁶⁷ : ainsi, les dispositions relatives aux réseaux transeuropéens visent les régions insulaires, mais aussi les régions enclavées et périphériques, tandis que la cohésion économique, sociale et territoriale accorde une attention particulière « 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 ». Existe-t-il alors des domaines dans lesquels l'insularité serait un critère essentiel, de nature à engendrer des effets de manière autonome ?

2.2. Quelle autonomisation de l'insularité ?

Il est permis d'esquisser quelques pistes de domaines qui pourraient être privilégiés pour asseoir l'émergence d'un véritable droit insulaire. D'abord, nous avons suggéré une réflexion sur la nécessité de prendre en considération l'insularité dans les mesures de contrôle aux frontières, car les îles ne sont pas des frontières comme les autres. Le caractère insulaire combiné à l'emplacement géographique de certains territoires justifie le maintien des mesures adaptées de contrôles aux frontières au nom des impératifs de sécurité et de contrôle des migrations. De manière générale, la question de la confrontation de l'insularité avec l'efficacité des contrôles aux frontières mériterait donc certainement d'être posée :

Voir à cet égard, Thierry Garcia, « La Corse dans l'Union européenne », RMCUE 2001, n° 448, p. 314-322.

65. Il faut préciser qu'il s'agit ici de l'éloignement de l'entité insulaire de l'État auquel elle appartient. La distance la plus courte entre la Corse et la France métropolitaine est de 160 km. À titre de comparaison, la distance la plus courte entre la Réunion (RUP la plus éloignée) et la métropole (Nice par exemple) est de 8 707 km.

66. Et ce, en dépit des relances effectuées par les parlementaires européens. Voir la question écrite E-2303/01 posée par Pere Esteve (ELDR) à la Commission, Agence européenne pour l'insularité, 31 juil. 2001 et la question écrite E-0331/03 posée par Joan Vallvé (ELDR) à la Commission, Agence européenne de l'insularité, 10 févr. 2003 Législation européenne.

67. Voir Lydia Lebon, *op. cit.*, n° 377.

après tout, les problèmes sont particulièrement flagrants à l'égard des îles⁶⁸. Partant, les États à forte structure insulaire, comme la Grèce ou l'Italie, qui sont en outre les États les plus exposés aux mouvements migratoires pourraient revendiquer des modalités différenciées sur ce fondement. Pourtant, il n'y a toujours pas de mesure spécifique adaptée dans le Code frontières Schengen, par exemple⁶⁹.

Un autre domaine dans lequel l'insularité gagnerait à être prise en compte en tant que telle est la coopération territoriale, notamment au niveau de la coopération transfrontalière pour les îles⁷⁰ : le critère des 150 kilomètres a été considéré comme un critère arbitraire qui s'applique aussi aux régions insulaires, ce qui fait que certaines de ces régions ne peuvent pas participer aux programmes de coopération transfrontière⁷¹. Si une exception a été consacrée pour les RUP, on ne retrouve aucune prise en compte spécifique des régions insulaires. La Commission renvoie d'ailleurs ces régions à la coopération transnationale ou la coopération bilatérale⁷².

68. On pense à Lampedusa, aux îles grecques, aux États-îles comme Malte, et c'est précisément sur ce fondement que le Royaume-Uni et l'Irlande ont obtenu des dérogations. Voir sur cette situation Fabienne Gazin, « Accords de Schengen », *Répertoire communautaire Dalloz*, n° 54.

69. Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), JOUE L 77, 23 mars 2016, p. 1. Précisons également qu'en France, au moment du démantèlement de la « jungle de Calais », le gouvernement avait opté pour un dispositif d'accueil des migrants sur le territoire. La Corse avait été exclue de ce dispositif, une exclusion notamment fondée sur « les surcoûts liés à l'insularité » et l'« absence de structures d'accueil » sur ce territoire.

70. La coopération transfrontalière correspond à la coopération entre régions adjacentes pour favoriser un développement régional intégré entre des régions voisines qui appartiennent à deux États membres ou plus, et qui sont séparées par une frontière terrestre ou maritime, ou entre des régions frontalières voisines qui appartiennent à au moins un État membre et un pays tiers aux frontières extérieures de l'Union autres que celles couvertes par des programmes relevant des instruments financiers extérieurs de l'Union.

71. Voir l'intervention du député François Alfonsi, lors de l'examen du projet de rapport Manner « Contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif Coopération territoriale européenne » ; voir également la note de la Commission des îles de la CRPM sur « Les îles et la cohésion territoriale », p. 5.

72. La question a été posée à la Commission, voir Question avec demande de réponse écrite à la Commission, E-011128/2011, art. 117 du règlement, Rosa Estaràs Ferragut : « La Commission européenne a proposé que les régions de l'Union européenne situées au large des frontières maritimes à une distance maximale de 150 km puissent bénéficier de subventions au titre de la coopération transfrontière. Il s'agit là d'un critère arbitraire qui s'applique aussi aux régions insulaires, ce qui

Enfin, et l'on revient ici aux éléments d'introduction de cette étude, l'insularité mérite une attention particulière concernant la protection de l'environnement⁷³. Les îles sont des territoires vulnérables et particulièrement exposés au changement climatique. La CRPM souligne que les îles ont « un réel potentiel pour devenir pionnières dans l'action climatique et la transition énergétique grâce à des solutions intelligentes et innovantes⁷⁴ ». L'Union européenne pourrait ainsi s'atteler à concrétiser la mise en œuvre de la « coalition des ambitieux » qui s'est créée dans les dernières phases des négociations de l'accord de Paris sur le climat

fait que certaines de ces régions ne peuvent pas participer aux programmes de coopération transfrontière. Du fait de la discontinuité territoriale inhérente aux îles, leur appliquer un critère limitatif de distance géographique n'a aucun sens. Une île est une frontière en soi. Les régions insulaires sont celles qui ont le plus besoin de participer aux programmes de coopération transfrontière en raison de leur isolement et des problèmes liés à leur statut insulaire. En vertu du règlement FEDER, les frontières maritimes des îles méritent une considération équivalente à celle des frontières terrestres. Qu'entend faire la Commission afin de garantir que toutes les régions insulaires puissent participer à la coopération transfrontière ? Soutiendrait-elle l'introduction d'une exception au critère des 150 km de distance pour toutes les régions insulaires ? » La réponse de la Commission a été donnée par M. Hahn : « *Possibilities for maritime cross-border cooperation have been opened up significantly with the introduction of the 150 km limit in the 2007-2013 period. In the 2000-2006 period, although there was no specific limit set, this type of cooperation tended to be limited to maritime crossings of less than 100 km. Maritime cross-border cooperation differs from land border cooperation because of the intervening sea crossing. Cooperation activities that typically take place in a cross-border land context, such as, for example, the integration of the cross-border labour market or SME cooperation, would be difficult to implement between regions separated by a maritime border of more than 150 km. An upper limit, beyond which cross-border actions are no longer feasible, is therefore sensible and necessary. It is important to underline that this does not mean that island regions are excluded from cooperation. The proposed Regulation explicitly foresees a possibility of implementing transnational cooperation activities, including maritime cross-border cooperation, for those islands not covered by cross-border cooperation. In addition, bilateral cooperation activities could be organised on the basis of the respective programmes under the Investment for Growth and Jobs goal pursuant to Article 87(2)(c)(v) of the proposed Common Provisions regulation.* »

73. Voir François Taglioni (dir.), *Insularité et développement durable*, Marseille, IRD, 2011.
74. La CRPM plaide en faveur de la facilitation des investissements d'interconnexion et des infrastructures de stockage pour accroître la sécurité d'approvisionnement des îles et permettre l'exploitation de leurs ressources en énergies renouvelables : <http://cpmr-islands.org/fr/thematiques/energy-climate/>.

et qui comprend notamment de petits États insulaires, qui souhaitent depuis longtemps un accord permettant la limitation du réchauffement climatique⁷⁵. Un tel enjeu paraît crucial pour préserver ces îles, peu important le fait qu'elles soient périphériques ou ultrapériphériques⁷⁶.

Maître de conférences en droit public
Université de Bordeaux Montaigne, SPH

75. Note technique du secrétariat général de la CRPM, « Les conclusions de la Cop21 et leur pertinence pour les régions de la CRPM », février 2016.

76. Il n'est pas anodin qu'un État insulaire ait été le premier État à avoir ratifié l'accord de Paris sur le climat : il s'agit des îles Fidji, qui organiseront d'ailleurs la prochaine conférence de l'ONU sur le climat, la COP23.