



**HAL**  
open science

## De l'insertion d'Etats associés à la Nouvelle-Zélande dans le groupe des pays ACP

Sémir S. Al Wardi, Jean-Paul Pastorel

► **To cite this version:**

Sémir S. Al Wardi, Jean-Paul Pastorel. De l'insertion d'Etats associés à la Nouvelle-Zélande dans le groupe des pays ACP. Les relations entre l'Union européenne, les pays ACP et les PTOM. La fin d'un cycle, L'Harmattan, coll. Portes Océanes, pp 197 et s, 2020, 978-2-343-19253-6. hal-03139448

**HAL Id: hal-03139448**

**<https://upf.hal.science/hal-03139448v1>**

Submitted on 12 Feb 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**De l'insertion d'États associés à la Nouvelle-Zélande  
dans le groupe des pays ACP :  
l'intégration des îles Cook et Niue**

**Sémir AL WARDI,**  
Maître de conférences en science politique  
**et Jean-Paul PASTOREL,**  
Professeur de droit public  
à l'Université de la Polynésie française

Depuis l'accord de partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, Caraïbes et du Pacifique (ACP) signé à Cotonou en juin 2000, les îles Cook et Niue, deux petits territoires polynésiens du Pacifique Sud, font partie, ainsi que quatre autres pays micronésiens (la République des îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, la République de Nauru et la République de Palau), du groupe des pays ACP. Avec cette adhésion, ce sont quatorze pays du Pacifique qui formalisent une relation avec l'Union européenne, celle-ci entretenant par ailleurs un partenariat préférentiel avec les pays et territoires d'outre-mer français (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna) et britannique (Pitcairn). Si ces relations sont la traduction de l'intérêt que porte l'Union européenne à la région du Pacifique, elles comportent une curiosité sur laquelle nous allons nous pencher : l'intégration dans le groupe des pays ACP de deux territoires sous souveraineté néo-zélandaise, Cook et Niue. C'est un peu comme si la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française passaient du statut de pays et territoire d'outre-mer à celui de pays ACP. Comment expliquer cette situation ? La première réponse à cette question tient probablement au statut très particulier de ces deux îles qui, tout en restant sous la souveraineté néo-zélandaise et de la Couronne britannique, ont acquis la capacité de négocier elles-mêmes les traités internationaux (I) ; la deuxième vient de ce qu'avec le mouvement de libéralisation des échanges, la pertinence de la distinction, dans une même région<sup>1</sup>, entre pays ACP (quatorze pays), PTOM (quatre territoires), et territoires souverains soumis à l'OMC (Australie, Nouvelle-Zélande), est sujette à caution (II).

---

<sup>1</sup> Mounier (L.), *Le droit communautaire face à la diversité territoriale : quelles méthodes de différenciation juridique ?*, thèse, Univ. des Antilles, 2008.

## I. Interrogations sur la compatibilité entre le statut des Cook et de Niue et l'appartenance au groupe des pays ACP

Alternative à l'indépendance, le statut d'État « associé » a permis à d'anciennes colonies de s'émanciper sans rompre avec la puissance administrante historique<sup>2</sup>. C'est le cas d'un certain nombre de micro-États du Pacifique<sup>3</sup> qui, renonçant à l'accession à la pleine et entière souveraineté, ont préféré un accord pragmatique et consensuel d'association avec leur ancienne métropole<sup>4</sup>. Les îles Cook et Niue se trouvent dans cette situation. Sous protectorat anglais de 1888 jusqu'à leur annexion au début du XX<sup>e</sup> siècle, elles ont ensuite été rattachées au dominion de Nouvelle-Zélande, devenu formellement indépendant en 1947 après l'adoption du Statut de Westminster ; après avoir été inscrites sur la liste des territoires non autonomes en 1946<sup>5</sup>, elles accéderont, dans le contexte de la décolonisation, au statut « d'État libre associé » à la Nouvelle-Zélande et à la Couronne britannique<sup>6</sup>. Ce sont d'abord les îles Cook qui sont devenues un État associé tout en conservant un droit ininterrompu à l'autodétermination puisqu'aux termes de l'article 41 de la Constitution du 4 août 1965, la population des îles Cook « a réservé son droit d'accéder à un statut de complète indépendance »<sup>7</sup>. Autonome depuis 1964, l'île de Niue, fut à son tour érigée en État associé à partir de 1974<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Havard (L.), *L'État associé : recherches sur une nouvelle forme de l'État dans le Pacifique Sud*, thèse univ. Bordeaux, 2016.

<sup>3</sup> De Deckker (P), Évolutions statutaires dans le Pacifique insulaire : la manière anglo-saxonne, in Faberon (J.-Y.) (dir.), « L'avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie », Documentation française, 1997, p. 82-98 ; Duranthon (A.), *Qu'est-ce qu'un micro-État aujourd'hui ? L'exemple des micro-États d'Océanie*, Revue française de droit constitutionnel, 2012/4, n°92, p. 785-797.

<sup>4</sup> Lam Dang (T.), *Le concept d'État librement associé : une contribution océanienne au droit public*, in Agniel (G.) et Faberon (J.-Y.) (dir.), « La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé », La Documentation française, 2000, p. 231-235 ; Levine (S.) (dir.), *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria University Press, Wellington, 2009 ; Agniel (G.), *Iles Cook et Niue : la conception néo-zélandaise de l'association*, in Faberon (J.-Y.), Fayaud (V.) et Regnault (J.-M.) (dir.), « Destins des Collectivités politiques d'Océanie : Peuples, populations, nations, États, territoires, pays, patries, communautés, frontières », t. 1, PUAM, coll. Droit d'Outre-Mer, Aix-en-Provence, 2011, p. 363-371 et *La relation d'association dans la région Pacifique*, in « Le droit constitutionnel calédonien », Politeia, n°20, 2011, p. 111-119.

<sup>5</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 66 (I), 14 déc. 1946, *Transmission des renseignements visés à l'article 73 de la Charte*.

<sup>6</sup> Aux termes de l'article 2 de la Constitution des îles Cook et de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de Niue, le chef de l'État de ces deux territoires est l'autorité investie par la Couronne en Nouvelle-Zélande. Voir à ce sujet Townend (A.), *The Strange Death of the Realm of New Zealand: the Implications of a New Zealand Republic for the Cook Islands and Niue*, Victoria University Wellington Law Review, 2003 (34), p. 571 et Fraenkel (J.), *Post-Colonial Political Institutions in the Pacific Islands: A Survey*, in Hegarty (D.) et Tryon (D.), « *Politics, Development and Security in Oceania* », Australian National University Press, 2013, p. 169-184.

<sup>7</sup> Rossette Cazel (N.), *Le statut des îles Cook : essai sur la notion d'État libre associé*, thèse univ. Aix-Marseille 3, 1998 et ANRT, Lille, 2003, p. 89-95.

<sup>8</sup> Chapman (T.N.), *The Decolonisation of Niue*, Victoria University Press, 1976.

Ce statut ne vient pas en contradiction avec la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. En effet, dans sa résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960<sup>9</sup>, l'assemblée générale des Nations Unies a considéré qu'un territoire non autonome a « atteint la pleine autonomie » quand il est devenu « un État indépendant et souverain, ou qu'il s'est librement associé à un État indépendant ou qu'il s'est intégré à un État indépendant » (principe VI). La libre association est donc « une voie de décolonisation à part entière » dès lors qu'elle résulte d'un « choix libre et volontaire des populations du territoire en question », qu'elle garantit à ces populations « la liberté de modifier le statut de ce territoire » (principe VII-a) en lui reconnaissant le droit de déterminer sa constitution intérieure sans ingérence extérieure » (principe VII-b) et « sur la base de l'égalité complète entre le peuple du territoire antérieurement non autonome et celui de l'État indépendant auquel il s'intègre » (principe VIII). Dans sa résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970<sup>10</sup>, l'assemblée générale des Nations Unies a confirmé que la libre association « constitue pour ce peuple le moyen d'exercer son droit à disposer de lui-même ». S'ils ne sont pas formellement indépendants, les États associés – ou *Self Governing States* – ont donc la capacité de mettre eux-mêmes fin à tout moment à l'association pour parvenir à un statut de pleine indépendance<sup>11</sup>. Tout en admettant que les îles Cook avaient accédé à la « pleine autonomie interne », l'assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé la responsabilité de l'organisation internationale « d'aider la population [de ces îles] à accéder en définitive à la pleine indépendance, si elle le désire, à une date ultérieure »<sup>12</sup>. Dans le cas de Niue (moins de 2000 habitants pour 20 000 Niuéens vivant en Nouvelle-Zélande), l'assemblée générale insistera davantage sur la nécessité de « l'assistance économique et administrative après son accession à l'autonomie »<sup>13</sup>. C'est donc le fait que ces territoires disposent au fond de la « compétence de la compétence » qui les différencie des dix-sept territoires inscrits sur la liste des territoires à décoloniser<sup>14</sup> qui ne sont pas, au sens de la Charte des Nations Unies, des territoires « autonomes ».

<sup>9</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 1541 (XV), 15 déc. 1960, *Principes qui doivent guider les États membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements, prévue à l'alinéa e de l'article 73 de la Charte, leur est applicable ou non*.

<sup>10</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV), 24 oct. 1970, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*.

<sup>11</sup> Keitner (C.I.) et Reisman (W.M.), *Free Association: The United States Experience*, Texas International Law Journal, vol. 39, n°1 (2003), p. 1-64 et plus particulièrement p. 9-12 ; Gagné (N.) et Salaün (M.), *De la souveraineté comme affaire d'État à la souveraineté comme droit à s'autodéterminer : une présentation*, in Gagné (N.) et Salaün (M.), (dir), « Visages de la souveraineté en Océanie », L'Harmattan, 2010, p. 11-40.

<sup>12</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2064 (XX), 16 nov. 1965, *Question des îles Cook*.

<sup>13</sup> Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 3285 (XXIX), 13 déc. 1974, *Question de Niue*.

<sup>14</sup> Veicopoulos (N.), *Traité des territoires dépendants : les territoires non autonomes*, LGDJ, 1985, t. 3, p. 1125-1134.

Si comme le souligne notre collègue Mathias Chauchat<sup>15</sup>, un État associé peut disposer de plus d'éléments de souveraineté que certains micro-États théoriquement souverains mais totalement dépendants de leur ancienne métropole (comme les États fédérés de Micronésie alignés sur la puissance tutélaire américaine), on peut cependant s'interroger sur le degré d'autonomie réelle de ces territoires qui dépend des conditions de l'association<sup>16</sup>. Autrement dit, le « degré de souveraineté » peut évoluer avec le temps.

En effet, dans les années quatre-vingt, la responsabilité des affaires extérieures des îles Cook et de Niue était laissée à l'exécutif néo-zélandais<sup>17</sup>. Pour passer des accords internationaux, il fallait d'une part, que la Nouvelle-Zélande soit « *préalablement consultée* » et d'autre part, que l'autre État « *lui reconnaisse ce droit* ». Et ces conditions ne sont pas toujours réunies. Par exemple, les îles Cook souhaitaient bénéficier des accords de Lomé en intégrant le groupe A.C.P.. La Nouvelle-Zélande fit alors savoir au secrétariat de ladite conférence que les îles Cook et Niue « *sont des États associés qui ont plénitude de contrôle sur leur propre destinée pour les affaires tant internes, qu'internationales...* »<sup>18</sup>. Pourtant, la demande d'adhésion fut rejetée car pour les Communautés Européennes, « *les îles Cook ne bénéficient pas d'un véritable statut de pays indépendant et ne sont pas reconnues par les Nations Unies en tant que tel* »<sup>19</sup>.

Puis la déclaration de la Nouvelle-Zélande en octobre 1989 à l'UNESCO marque une avancée importante :

*«...Les îles Cook ne sont ni une colonie ni un territoire non autonome. Pour autant elles ne sont pas un État souverain au sens du droit international. Elles constituent une catégorie spéciale dont les îles Cook et Niue sont peut-être les seuls exemples. Elles sont un territoire associé, possédant une complète maîtrise de leur destinée aussi bien dans le domaine des affaires intérieures que dans celui des relations internationales. (...) La relation entre les îles Cook et la Nouvelle-Zélande s'apparente donc à un partenariat dont les éléments communs sont le partage de la personnalité juridique au plan international et le fait d'avoir le même chef d'État et la même citoyenneté. (...) Chaque partenaire peut, s'il le souhaite, rompre le partenariat à tout moment. (...) L'exercice par la Nouvelle-Zélande de certaines responsabilités en matière de défense et de relations internationales (...) ne confère au Gouvernement néo-zélandais aucun droit de contrôle sur les îles Cook (...) et doit être précédé d'une consultation approfondie entre les deux gouvernements. En endossant ces responsabilités la Nouvelle-Zélande agit sur délégation*

<sup>15</sup> Chauchat (M.), *Les expériences étrangères en matière d'États complexes dans le Pacifique*, in « Le droit constitutionnel calédonien », colloque Université de la Nouvelle-Calédonie (LARJE), 12-13 juil. 2010, Politeia 2011/10.

<sup>16</sup> Clark (R.S.), *Self-Determination and Free Association. Should the United Nations Terminate the Pacific Islands Trust?*, Harvard International Law Journal, vol. 21, n° 1 (1980), p. 1-86.

<sup>17</sup> Sage (Y.-L.), *Remarques sur la représentativité des îles Cook dans les rapports internationaux*, Revue juridique polynésienne, 1994, vol. 1, n° 1.

<sup>18</sup> Idem, p. 199.

<sup>19</sup> Ibid. Il reproduit le texte de Report of the Group (A.C.P./199/81); Rev.I, Brussels, 24 mars 1981.

*de compétence consentie par le gouvernement des îles Cook qui a constitutionnellement la capacité juridique de conduire elle-même ses relations internationales (...) Cette capacité, en droit international, dépend de la notion de reconnaissance internationale (...) et il ressort clairement de la pratique récente de plusieurs États que ceux-ci ont entendu reconnaître au territoire des îles Cook la capacité d'exercer certains attributs de souveraineté et d'engager de son propre chef sa responsabilité internationale*».

C'est ainsi que dans les années 90, les îles Cooks pouvaient redéposer leur demande d'adhésion à la catégorie des États ACP auprès de l'Union européenne.

Même si le gouvernement néo-zélandais a toujours maintenu le principe selon lequel ces États associés demeuraient totalement libres pour entreprendre toutes actions propices à leurs propres intérêts sur le plan international, notamment lorsque les îles Cook présentèrent leur candidature au groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)<sup>20</sup>, c'est par l'entremise de la Nouvelle-Zélande que leur action diplomatique a prospéré et a permis l'adhésion des îles Cook et de Niue au groupe des pays ACP lors de l'accord de Cotonou en 2000. Toutefois, depuis 2001<sup>21</sup>, la Nouvelle-Zélande et les îles Cook ont acté dans une déclaration commune que « dans la conduite de leurs affaires étrangères, les îles Cook entretiennent des relations avec la communauté internationale en tant qu'État souverain et indépendant. Au regard du droit international, le pays est responsable de ses actes et de l'exercice de ses droits internationaux, ainsi que du respect de ses obligations internationales. La Nouvelle-Zélande, eu égard à ses responsabilités constitutionnelles en matière de conduite des affaires étrangères des îles Cook, ne peut agir que sur délégation et en qualité de mandataire ou d'intermédiaire à la demande expresse des îles Cook ». Dès lors, Jane Mcadam confirme qu'il s'agit d'une « association entre les îles Cook et la Nouvelle-Zélande comme États indépendants dans la conduite de leurs propres affaires » et ajoute que « le gouvernement des îles Cook a la capacité d'établir des traités ou des conventions internationales avec les États et les organisations régionales ou internationales » (MCADAM, 2012 :155). Mais pour l'Union européenne, le moment clef est l'adhésion des îles Cook à l'Asian Development Bank car cette organisation internationale reconnaît officiellement l'État des Cook. Le risque est ainsi partagé.

Niue a aussi été habilité à conclure des traités. Même si le secrétariat général de l'ONU, agissant à titre de dépositaire des traités multilatéraux, leur a reconnu, respectivement en 1992 pour les Cook et en 1994 pour Niue, la capacité de conclusion des traités, les deux États associés délèguent<sup>22</sup>, dans la pratique, leur compétence à la Nouvelle-Zélande

<sup>20</sup> Report of the Group (A.C.P./199/81); Rev. I, Brussels, 24 March 1981.

<sup>21</sup> Joint Centenary Declaration of the Principles of the Relationship between New Zealand and the Cook Islands, 11 juin 2001.

<sup>22</sup> Sur la délégation de souveraineté, voir les réflexions de Guy Agniel, *Le Parlement et la Nouvelle-Calédonie : du « droit à la bouderie » à la délégation de souveraineté ?*, Revue française de droit constitutionnel, 2012/2, n° 90, p. 227-238 : dans cette contribution, l'auteur préfère parler de « territoires ou de pays associés » (et non d'États associés) pour les îles Cook ou Niue qui ont « délégué » une partie de leurs droits souverains.

qui, après consultation des autorités territoriales, négocie les traités en faisant usage de clauses territoriales excluant ou incluant ces territoires de ces traités<sup>23</sup>.

Les îles Cook, comme l'île de Niue, se sont donc insérées dans la communauté internationale en adhérant à plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies et à de nombreuses organisations régionales. Après être devenues membres associés du Conseil économique et social pour l'Asie et le Pacifique dès 1965, puis membres de la Banque asiatique de développement en 1976, elles ont intégré les organisations intergouvernementales de pays côtiers ou insulaires (Alliance des petits États insulaires, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et rejoint progressivement les différentes instances régionales du Pacifique (Communauté du Pacifique, Pacific Islands Forum Fisheries Agency, Forum des îles du Pacifique, Groupe des Leaders Polynésiens). Leurs relations avec l'Union européenne se sont en outre renforcées depuis leur admission en 2000 dans la catégorie des pays Asie Caraïbe Pacifique (ACP). Ainsi, des collectivités qui restent sous souveraineté d'un État tiers peuvent faire partie du groupe des pays ACP.

## II. Interrogations sur l'évolution de territoires bénéficiant d'un régime commercial préférentiel asymétrique vers l'intégration aux marchés régionaux et mondiaux

Comme tous les autres États insulaires et territoires de la région du Pacifique Sud, les îles Cook et Niue sont longtemps restées tributaires de leur puissance administrante<sup>24</sup>. Compte tenu de leur grande dépendance au marché néo-zélandais, ces îles ont bénéficié, ainsi que les États membres du Forum du Pacifique, d'un régime de franchise de droits pour leurs exportations. Ce régime préférentiel, consacré par l'accord de coopération commerciale et économique du Pacifique Sud (SPARTECA), entré en vigueur en 1981<sup>25</sup>, tendait à favoriser le développement de ces pays insulaires en favorisant leurs exportations vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande et en encourageant les investissements dans ces États membres du Forum (art. II). Il a été validé par le GATT sur la base des «liens historiques, économiques et géographiques» étroits qui les unissent aux anciennes puissances coloniales, en le justifiant par la Partie IV du GATT et la clause d'habilitation<sup>26</sup>. Ce régime asymétrique se rapproche de celui qui a été réservé, au début des années soixante, par l'Union européenne aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et aux pays ACP<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Havard (L.), *L'État associé: recherches sur une nouvelle forme de l'État dans le Pacifique Sud*, préc., p. 273.

<sup>24</sup> Gilbert (D.) et Pillon (P.), *Le Pacifique insulaire, périphérisation et recompositions spatiales*, Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération, in Colloque: «Vivre dans une île, géopolitique des insularités en Europe et dans le monde», Minorque, 19-22 sept. 1995.

<sup>25</sup> South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, 14 juil. 1980.

<sup>26</sup> GATT, *Activités en 1981*, Genève, GATT, 1982, p. 46-48.

<sup>27</sup> Pastorel (J.-P.), *Les relations entre l'Union européenne et son outre-mer: entre intégration et spécificité juridique*, RDP 2018-3, p. 813-836.

Depuis la fin des années 1990<sup>28</sup>, les projets de coopération régionale en Océanie se sont cependant multipliés afin d'introduire la règle du libre-échange<sup>29</sup>. L'objectif est de créer une zone de libre-échange propre au Pacifique Sud tout en rapprochant les économies insulaires des marchés internationaux. La signature de l'accord PACER<sup>30</sup> en 2001 pour mettre en place «un marché régional unique», de l'accord de libre-échange PICTA en 2002<sup>31</sup>, ainsi que du Plan Pacifique (2005) inspiré d'un rapport de la Banque asiatique de développement<sup>32</sup> s'inscrivent résolument dans la perspective d'intégrer par étapes le système commercial multilatéral. Sur fond de concurrence avec l'Union européenne<sup>33</sup> qui propose aux États insulaires du Pacifique un accord de partenariat économique, l'accord «PACER Plus», négocié entre 2009 et 2017<sup>34</sup>, s'est fixé pour objectif de d'étendre la règle du libre-échange à l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui sont résolument engagés dans le système commercial multilatéral et dans un partenariat économique régional global en Asie orientale.

Du fait de leurs liens institutionnels et historiques avec la Nouvelle-Zélande, les îles Cook et Niue ont dans un premier temps signé l'accord «PACER Plus» de libre-échange signé à Tonga en 2017. Mais l'hétérogénéité des économies des pays du Pacifique Sud reste un frein à la mise en place d'un marché régional intégré et certains États se sont

<sup>28</sup> Voir les critiques de la Banque mondiale sur la «croissance proche de zéro» dans les pays insulaires du Pacifique: *Pacific Island Economies: Toward Efficient and Sustainable Growth*, Report n° 11351-EAP, vol. 1, 1993.

<sup>29</sup> David (G.), *Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire*, in Guillaud (D.), Huetz de Lempis (C.) et Sevin (O.) (dir) in «Îles rêvées: territoires et identités en crise dans le Pacifique insulaire», Presses de l'Université de Paris Sorbonne, 2003, p. 141-177; Lagadec (G.), Ellero (J.) et Farvaque (E.), *Quelle insertion économique régionale pour les territoires français du Pacifique?*, Presses univ. Nouvelle-Calédonie, 2016 et Ellero (J.), *Perspectives de coopération régionale dans le Pacifique: quels modèles d'intégration économique pour les territoires français?*, thèse univ. Nouvelle-Calédonie, 2016.

<sup>30</sup> Pacific Agreement on Closer Economic Relations, art. 2-2(a).

<sup>31</sup> Pacific Island Countries Trade Agreement.

<sup>32</sup> Asian Development Bank (Commonwealth Secretariat), *Toward a New Pacific Regionalism*, Commonwealth Secretariat Joint Report to the Pacific Islands Forum Secretariat, 2005. Voir Garrido (J.) et Zaman (M.), *Unpacking the ADB. A Guide to Understanding the Asian Development Bank*, NGO Forum on ADB/Bank Information center Publication, 2005 et Faure (G.), *La Banque asiatique de développement et l'intégration régionale en Asie, Études internationales*, vol. 38, n° 2, juin 2007, Université Laval, Québec, p. 229-249.

<sup>33</sup> L'accord PACER de 2001 n'interdit pas aux États du Forum du Pacifique de négocier un accord de libre-échange avec un autre pays développé (cf. en l'espèce les négociations avec l'Union européenne peuvent commencer en septembre 2002), mais en l'absence de telles négociations, le PACER oblige ces États à entamer les négociations de l'accord de libre-échange avec l'Australie (art. 9) et avec la Nouvelle-Zélande (art. 14).

<sup>34</sup> Initié par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'accord du Pacifique pour un renforcement des relations économiques (PACER Plus) est un accord de libre-échange global couvrant les biens, les services, les investissements et la mobilité de main-d'œuvre.

inquiétés du poids de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans ce marché<sup>35</sup>. Les Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée – qui représentent plus de 80% du produit intérieur brut (PIB) des pays insulaires du Pacifique – ont refusé de rejoindre cet accord. Aucun des États associés aux États-Unis (États fédérés de Micronésie, Marshall, Palaos) n'y participent. Les îles Tonga se sont retirées de l'accord en 2018. Ce qui est reproché à cet accord de libre-échange par de nombreuses organisations non-gouvernementales et par des petits pays du Pacifique Sud, c'est le risque de déstabilisation des économies insulaires<sup>36</sup>. Les îles Cook elles-mêmes, après avoir signé l'accord, en ont suspendu la ratification en raison de la possible perte du statut de «pays en développement» et, par voie de conséquence, de la non-éligibilité à l'aide publique au développement de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. De plus, à la différence des autres membres du Forum, il n'a pas été prévu pour les îles Cook de phase de transition dans l'application de l'accord «PACER Plus».

Pour les mêmes raisons, les négociations sur l'accord de partenariat économique avec l'Union européenne ont été suspendues en 2015. En rejoignant, lors de l'accord de Cotonou de 2000, les États du Pacifique qui avaient adhéré au groupe des pays ACP au moment de leur accession à l'indépendance, les îles Cook et Niue avaient cherché à bénéficier d'un accès privilégié au marché européen et à l'aide à la coopération au développement, notamment en matière de pêche et de changement climatique. Mais le contexte de libéralisation des échanges a modifié la relation qu'entretient l'Europe avec les pays ACP du Pacifique. La stratégie de l'Union européenne à l'égard du Pacifique Sud s'est surtout inscrite dans la perspective d'un accord de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande<sup>37</sup> et incidemment dans la promotion d'un accord de partenariat économique avec les États insulaires membres du groupe des pays ACP<sup>38</sup>. Elle a même incité ses pays et territoires d'outre-mer à s'intégrer à leur environnement régional et au marché mondial en limitant leurs restrictions douanières et en libérant les échanges ainsi qu'en respectant le principe de concurrence<sup>39</sup> (tout en précisant que les négociations sur un accord de libre-échange avec l'Australie doivent prendre en compte les «intérêts particuliers des PTOM»<sup>40</sup>). Autrement dit, l'Europe a davantage recherché la conclusion

<sup>35</sup> Slatter (C.), *The New Framework for Pacific Regionalism : Old Kava in a New Tanoa ?*, in Fry (G.) et Tarte (S.), «The New Pacific Diplomacy», Australian National University Press, 2015, p. 49-63; Fry (G.), *Recapturing the Spirit of 1971: Towards a new regional political settlement in the Pacific*, SSGM Discussion Paper 2015/3, Australian National University, 2015.

<sup>36</sup> Giesen (K.-G.), *Les États insulaires d'Océanie dans l'économie politique internationale*, in Faberon (J.-Y.), Fayaud (V.) et Regnault (J.-M.) (dir.), «Destins des Collectivités politiques d'Océanie: Peuples, populations, nations, États, territoires, pays, patries, communautés», frontières, P.U.A.M., 2011, t. II, p. 521-530.

<sup>37</sup> Résolution du Parlement européen du 25 fév. 2016 sur l'ouverture de négociations d'accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

<sup>38</sup> Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, *Vers un partenariat renouvelé pour le développement Union européenne-Pacifique*, 2012.

<sup>39</sup> Décision 2013/755/UE du Conseil du 25 nov. 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (valable jusqu'en 2020), *J.O.U.E. 19 déc. 2013, 344/1 et suiv.*

<sup>40</sup> Rapport sur le mandat de négociation relatif aux négociations commerciales de l'Union européenne avec l'Australie, Caspary (D.), 23 oct. 2017, 2017/0000(INI).

d'un accord commercial et de développement global avec tous les pays de la région, notamment l'Australie. Dans l'attente de l'aboutissement des négociations, il a été proposé aux pays ACP d'adhérer à un accord de partenariat intérimaire pour conserver un accès intégral au marché de l'Union en franchise de droits et sans contingents<sup>41</sup>. Mais le projet d'APE est resté en l'état dans l'attente d'une étude d'impact, notamment d'un bilan de la gestion des ressources halieutiques du Pacifique.

Au bout du compte, les îles Cook et Niue restent essentiellement bénéficiaires des relations préférentielles avec les puissances régionales, Australie et Nouvelle-Zélande.

### III. Mais les îles Cook et Niue sont-elles des États souverains ?

En accordant le statut ACP à Niue et aux îles Cook, l'Union européenne considère ces territoires comme des États indépendants. Il est précisé, en effet, dans les documents de l'Union européenne que les 79 pays d'Amérique, Caraïbes et Pacifique qui forment le groupe ACP «a pour but la coopération entre ses États membres à des fins de développement économique, social et culturel». Pour être membre, il faut se constituer en État souverain. D'ailleurs, la France, à l'instar d'une quarantaine de pays, entretient des relations diplomatiques avec les Cook : l'ambassadeur de France à Wellington présente également ses lettres de créances aux îles Cook. Pourtant, l'ONU ne reconnaît pas l'indépendance de ces mêmes îles car deux États (Cook et la Nouvelle-Zélande) ne peuvent être membres de l'organisation internationale avec la même nationalité ! Alors que, pour l'Union européenne, le partage d'une même nationalité ne semble pas fondamental. Mais une simple déclaration (Joint Centenary Declaration of the Principles of the Relationship between New Zealand and the Cook Islands, du 11 juin 2001) peut-elle servir de transfert de souveraineté ?

Il est évident que l'analyse ne peut ici se limiter à des définitions «strictes» de la souveraineté. Avec les différentes définitions de «souveraineté partagée», de «délégation de souveraineté» ou même de «souveraineté dans la souveraineté», peut-on dire que le concept de souveraineté connaît une certaine élasticité ? Si le pragmatisme anglais a apporté des solutions originales, ces micro-États, pour reprendre Arnaud Duranthon, «*restent, dans l'inconscient juridique, des cas particuliers, des altérations, des scories, des «exceptions pour confirmer la règle» voire, parfois, des «semblants d'États»*» pour les français<sup>42</sup>.

Dans le cas des îles Cook peut-on dire que la souveraineté serait partagée dans un statut intermédiaire entre l'assimilation (par la nationalité et la monnaie néo-zélandaises) et l'indépendance (la plénitude des relations internationales) ? Or, la «souveraineté» ne saurait, pour non nombre d'auteurs, être interprétée de différentes manières mais selon

<sup>41</sup> Un accord de partenariat économique intérimaire a été conclu en 2011 avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji ; Samoa y a adhéré le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et les îles Salomon ont aussi fait part de leur intention d'y adhérer.

<sup>42</sup> Duranthon (A.), *Qu'est-ce qu'un micro-État aujourd'hui ? L'exemple des micro-États d'Océanie*, Revue française de droit constitutionnel, PUF, n°92, 2012, p. 785.

la seule doctrine<sup>43</sup>. Alors que d'autres, comme Arnaud Duranthon, explique que «*les frontières de la notion d'État ne peuvent être clairement définies: elles demeurent relatives et contingentes, dépendantes de ce que l'Histoire politique engendre*»<sup>44</sup>.

À ce propos, le Premier ministre Michel Rocard ne déclarait-il avec malice au moment de l'Accord de Nouméa, le 5 mai 1998, et donc de la notion nouvelle de «souveraineté partagée»: «*Je savoure à l'avance la perplexité des professeurs de droit public devant la nouveauté et l'étrangeté de l'objet constitutionnel que vous venez d'inventer ensemble...*»<sup>45</sup>. Il est vrai que ce terme a généré des passes d'armes mémorables entre juristes français.

Notons que les notions de «self-government» et «d'État» ont fluctué en Océanie. Les îles Cook n'étaient pas considérées comme un État jusqu'en 2001. Si la Nouvelle-Zélande avait officiellement déclaré devant l'UNESCO en 1989 que les Cook n'étaient pas un État souverain, la déclaration conjointe de 2001 lui donne cette possibilité. Mais les îles Cook se transforment en État souverain pour les uns et non pour les autres.

De la même façon le concept de «self-government» connaît une certaine flexibilité. Lorsque la Polynésie française souhaitait intégrer le Forum des îles du Pacifique (ce qui s'est depuis réalisé), cette dernière refusa considérant l'autonomie polynésienne comme peu équivalente au «self-government». Le leader autonomiste Gaston Flosse s'étonna alors de la différence de traitement avec les Cook: «*Ces îles ne sont pas indépendantes puisqu'elles sont associées à la Nouvelle-Zélande, donc pourquoi cette exception a été faite pour eux, et pas pour nous ainsi que la Nouvelle-Calédonie?*»<sup>46</sup>. Depuis la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie ont été reçus comme membre à part entière au Forum des îles du Pacifique sans avoir vraiment évolué sur le plan statutaire. Ainsi, les notions de «self-government» et de «souveraineté» connaissent une élasticité: en réalité ce n'est pas le droit qui importe ici mais l'interprétation politique.

Car le statut d'État-associé des îles Cook bouscule la doxa: on peut être indépendant, adhérer à un certains nombres d'organisations internationales, établir des relations véritablement diplomatiques avec des États et, en même temps, disposer de la nationalité d'un autre État ainsi que sa monnaie. La souveraineté se mesure ici à la maîtrise d'une part, des relations internationales et d'autre part, des pouvoirs législatif et exécutif, en somme la souveraineté interne et externe. Les îles Cook sont donc, depuis 2001,

indépendantes et en libre association avec la Nouvelle-Zélande avec pour Chef d'État la reine Elisabeth II. Ainsi, pour prendre un exemple, les gouvernements des îles Cook, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie signent, le 2 septembre 2004, un accord d'aide qui prévoit des réunions régulières des trois États, l'association entre les deux premiers États n'étant pas prioritaire sur l'Australie.

<sup>43</sup> Lemaire (F.), *Propos sur la notion de «souveraineté partagée» ou sur l'apparence de remises en cause du paradigme de la souveraineté*, Revue française de droit constitutionnel, PUF, n° 92, 2012, p. 824.

<sup>44</sup> Duranthon (A.), op. cit., p. 786.

<sup>45</sup> Lemaire (F.), op. cit.

<sup>46</sup> *Polynésie 1<sup>er</sup>* du 27 novembre 2015.

On peut ajouter que les autres États indépendants et non associés de l'Océanie comme le Vanuatu, Tonga ou Samoa restent fortement liés à leurs puissants voisins australien et néo-zélandais sans, pour autant, remettre en cause leur souveraineté même si une partie de la doctrine leur a dénié la qualité d'État<sup>47</sup>.

En fait, ces micro-États décident souverainement, selon les termes du leader Kanak Jean-Marie Tjibaou, de «*négoier les interdépendances*»<sup>48</sup>. Il ajoute: «*Pour un petit pays comme le nôtre, l'indépendance, c'est de bien calculer les interdépendances*». De fait, ces micro-États ont été admis à l'ONU alors qu'ils sont le plus souvent dépendants financièrement des puissants voisins. Que dire, par exemple, des îles Marshall admises à l'ONU en 1991 et toujours liées aux États-Unis par une «libre association» qui lui permet de recevoir 60% de son budget annuel ?<sup>49</sup>

Clairement, Arnaud Duranthon confirme l'analyse de Tjibaou en affirmant: «*Le juriste, s'il postule que souveraineté et indépendance sont des notions corollaires, ne le fait donc que sous réserve d'une importante précision: la souveraineté est une indépendance juridique. Elle ne signifie pas alors la nécessité d'être politiquement indépendant, mais d'être juridiquement libre de choisir et de consentir à ses dépendances*»<sup>50</sup>. Mais les micro-États n'ont pas parfois la faculté d'effectuer librement un choix.

\*\*\*

Pour conclure, la Nouvelle-Zélande et les îles Cook avaient intérêt à cette adhésion des Cook au statut d'ACP. En effet, le 11<sup>e</sup> FED est doté de 30,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020 dont 29 milliards pour les États ACP (au nombre de 78 États pour essentiellement l'agriculture et la sécurité alimentaire, la gouvernance et l'énergie), 1 milliard pour les dépenses administratives de la commission européenne et 356 millions pour les PTOM (27 territoires ou pays). Ce qui donne en moyenne 371 millions d'Euros par État ACP et seulement 14 millions d'euros par PTOM. La différence est abyssale! Les îles Cook reçoivent ainsi des fonds de l'Union européenne en plus des aides directes de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Cela valait une entorse sur le concept de souveraineté! À ce propos, Arnaud Duranthon ajoute avec pertinence: «*La souveraineté n'est pas une finalité, mais un instrument dont les résultats peuvent varier selon les options politiques qu'elle anime. Comme l'a relevé Olivier Beaud, «les États créent par leur souveraineté (internationale) un droit international qui est censé limiter leur souveraineté (interne). Mais en toute hypothèse, c'est la souveraineté qui demeure au centre du système, puisque le propre de la souveraineté devient ici le droit de limiter sa propre compétence en co-produisant ce droit international qui ne tombe pas du ciel*»<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Duranthon (A.), op. cit., p. 789.

<sup>48</sup> Jean-Marie Tjibaou, cité par Hamid Mokaddem dans sa thèse de doctorat «Anthropologie politique de la Nouvelle-Calédonie contemporaine», p. 278.

<sup>49</sup> Arnaud Duranthon, op. cit., p. 793

<sup>50</sup> Idem, p. 796.

<sup>51</sup> Idem, p. 796

# LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE, LES PAYS ACP ET LES PTOM

Longtemps privilégiées, les relations économiques et commerciales instaurées dans le cadre d'accords d'association entre l'Europe et les pays ACP, ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer, ont été profondément modifiées par les évolutions géopolitiques de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et l'aboutissement de la globalisation de l'économie. Les espoirs déçus de développement ont eu raison de ce partenariat hérité de l'histoire coloniale, ouvrant la voie à une intégration progressive dans des blocs régionaux et dans l'économie mondiale. Les études consacrées par les nombreux auteurs qui contribuent à cet ouvrage nous interrogent sur les solutions que l'Union européenne, les pays ACP et les PTOM, doivent explorer pour faire face aux défis économiques, sociaux et politiques du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Fabien BOTTINI

Docteur en droit public, titulaire d'une habilitation à diriger les recherches, Fabien Bottini est maître de conférences à l'université Le Havre-Normandie. Responsable pédagogique du Master «Droit des collectivités territoriales», il est également directeur-adjoint du LexFEIM, le laboratoire de recherche en droit de l'Université. Ses travaux portent sur les transformations du droit public à la lumière de la nouvelle rationalité économique qui s'est imposée depuis le tournant des années 1980.

## Harold Kobina GABA

Est maître de conférences HDR de droit privé à l'Université Le Havre-Normandie (IUT) et membre du LexFEIM (Laboratoire de recherche en droits fondamentaux, échanges internationaux et de la mer). Ses travaux traitent notamment des problématiques du droit du travail et de la consommation.

## Arnaud de RAULIN

Ancien doyen de la faculté de droit de Douai et ancien directeur de l'Institut du droit des affaires internationales de l'université du Caire-Paris Sorbonne, Arnaud de Raulin a été professeur de droit public à l'université de la Polynésie française. Il est actuellement professeur émérite des universités.

## Jean-Paul PASTOREL

Professeur de droit public, Jean-Paul Pastorel est vice-président du conseil d'administration de l'université de la Polynésie française. Il a consacré de nombreux travaux aux collectivités périphériques de la République et aux relations de ces territoires avec l'Union européenne.