

Le droit international face aux enjeux environnementaux des territoires insulaires

Demi-journée de l'Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, 14 novembre 2019

LA COOPERATION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE : L'EXEMPLE DE SAINT-MARTIN/SINT MAARTEN APRES IRMA

Maëlle QUESNE

Doctorante en droit public

Université Jean Moulin – Lyon III et Université de Genève

L'ouragan Irma a frappé l'île de Saint-Martin dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, causant de graves dommages humains, matériels et écologiques¹.

Saint-Martin est une île de 86 km² située au nord de l'arc antillais. Elle a été occupée, après sa « découverte » par Christophe Colomb le 11 novembre 1493, jour de la Saint Martin, par les Royaumes de France, de Hollande et d'Espagne, jusqu'à la signature du traité de Concordia du 13 mars 1648, qui délimite les souverainetés française et néerlandaise et instaure la liberté de circulation des marchandises². Anciennes dépendances coloniales, les deux parties de l'île jouissent depuis une dizaine d'années d'une certaine autonomie en droit français et néerlandais. Toutefois, il s'agit d'une île binationale, avec deux systèmes institutionnels et administratifs différents³.

¹ Il s'agit d'un ouragan de catégorie 5 (la plus élevée) sur l'échelle de Saffir-Simpson, avec des vents soufflants à plus de 250 km/h. Il a causé la mort de 134 personnes au total, l'état de catastrophe naturelle a été déclaré (arrêté du 8 septembre 2017 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, JORF n°0211 du 9 septembre 2017, texte n° 5), et les dommages ont été estimés à 67,8 milliards de dollars au total. Côté français, 95% du bâti a été dégradé (dont 25% de destruction totale). D'aucuns ont parlé d'« Irmagedon ».

² Sur l'histoire de Saint-Martin, Voy. S. AZZAM, *Saint-Martin : d'une autonomie à l'autre. Des faits au(x) droit(s)*, 2017, *Saint-Martin : d'une autonomie à l'autre. Des faits au(x) droit(s)*, thèse Toulouse-Capitole, 2017, pp. 71-118.

³ Voy. *infra*, partie I.A. Saint-Martin, la partie française située au nord de l'île, est devenue une collectivité d'outre-mer (COM) en 2007, et a un statut de région ultrapériphérique (RUP) en droit de

Ce territoire cumule les contraintes liées à sa situation ultra-marine : insularité, éloignement géographique des métropoles, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits. La permanence et la combinaison de ces facteurs nuisent gravement à leur développement⁴.

Leurs économies locales reposent presque exclusivement sur les capitaux des résidents, le tourisme et l'immobilier. La pression migratoire y est forte depuis les années 2000, entraînant une urbanisation rapide et incontrôlée⁵. Les deux territoires sont par ailleurs en concurrence : dans la partie néerlandaise, « poumon économique de l'île »⁶, le tourisme est beaucoup plus important que dans la partie française, le salaire minimum y est largement inférieur, le taux de change euro-dollar américain (en circulation à Sint Maarten) est favorable, la réglementation est généralement moins contraignante. L'essentiel des retombées économiques bénéficie à la partie néerlandaise, entraînant une distorsion de concurrence ayant des conséquences néfastes sur l'économie fragile de la partie française⁷.

Concernant la matière environnementale, l'île est soumise aux contraintes du climat océanique de la zone tropicale de convergence, avec une alternance entre saisons sèche et humide, et des épisodes cycloniques. Elle encourt également certains risques, c'est-à-dire certaines probabilités de survenance de dommages compte tenu des interactions entre les aléas (comme l'augmentation du niveau de la mer, l'érosion des plages, les ouragans, les séismes, les inondations, eux-mêmes accentués par les changements climatiques) et les facteurs de vulnérabilité (comme le peuplement et les activités exercées sur le territoire, l'aménagement du territoire et la qualité des constructions, le niveau de préparation des populations, le cadre législatif). Ces risques concernent la protection des zones côtières, en raison notamment de l'augmentation de la

l'Union européenne (UE) ; s'y appliquent, avec certaines adaptations, le droit français et le droit de l'UE. Sint Maarten (ou Land Sint Maarten), la partie néerlandaise située au sud, est un Pays autonome du Royaume des Pays-Bas depuis 2010, jouissant d'une réelle autonomie législative et gouvernementale ; le territoire est lié à l'UE par un régime d'association (Pays ou territoire d'outre-mer, PTOM).

⁴ Critères de l'article 349 TFUE relatif aux RUP.

⁵ Selon les statistiques l'INSEE et l'IEDOM de 2012, la population est passée, côté français, de 8 000 habitants en 1982 à 36 525 habitants en 2012 ; et la partie néerlandaise comptait, en 2012, 33 249 habitants (Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la Collectivité de Saint-Martin sur la période 2007-2016*, 2018, p. 5). La Cour des comptes estimait par ailleurs que 5 000 à 8 000 personnes étaient en situation irrégulière sur 40 000 habitants côté français, et entre 15 et 20 000 personnes sur 55 000 habitants côté hollandais (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, février 2011, p. 386). Cet accroissement démographique s'explique par l'arrivée massive de main d'œuvre destinée à satisfaire la demande des investisseurs attirés par les lois de défiscalisation (loi Pons de 1986) et se traduit par la construction d'habitats précaires, notamment en zone côtière, sans permis de construire ni assurance.

⁶ S. AZZAM, *op. cit.*, p. 331. « [Le quartier hollandais] concentre à lui seul la grande majorité des infrastructures de transport (aéroport international et port en eaux profondes qui accueille les plus grands paquebots du monde), de tourisme (grands hôtels, golf et casinos) et commerciales. [...] A cela, il faut ajouter une fiscalité attractive et une législation très permissive sur l'alcool, les jeux d'argent et la prostitution. » (*Ibid.*).

⁷ Voy. O. GOHIN, « L'organisation des outre-mers européens et l'articulation entre traité instituant la Communauté et constitution des États membres », in L. TESOKA, J. ZILLER, INSTITUT DE DROIT D'OUTRE-MER *et al.* (dir.), *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, note 102, p. 118 ; S. AZZAM, *op. cit.*, p. 33.

construction, de la densité de la population et du tourisme de masse, ainsi que la gestion des déchets, qui inclut le défaut de traitement des eaux usées et la pollution des eaux souterraines et de mer.

Pourtant, face à ces risques communs et à l'existence d'une zone de libre-circulation, il n'existe pas de coopération active en matière environnementale. Une telle « [a]ction conjointe et coordonnée »⁸ peut être réalisée à différentes échelles, entre les États français et néerlandais (voire entre les États de la sous-région Caraïbes), mais également entre les deux collectivités⁹. Ce défaut de coopération participe pourtant à la vulnérabilité du territoire face aux catastrophes naturelles, avant, pendant et après¹⁰ la catastrophe.

Les dégâts causés par le passage de l'ouragan Irma ont permis de mettre en évidence l'impréparation du territoire face aux risques climatiques et de prendre de nouvelles mesures. Il convient dès lors de s'interroger sur le rôle joué par cet événement concernant la coopération en matière environnementale.

Les dommages ont mis en lumière le défaut, pour ne pas dire l'absence de coopération entre les deux parties de l'île en matière environnementale (I). Ils ont également conduit à l'élaboration du cadre d'une nouvelle coopération destinée à prévenir et réduire les dommages liés aux événements naturels (II).

I. – LA DIFFICILE COOPERATION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE AVANT IRMA

Avant septembre 2017, la coopération en matière environnementale entre les deux parties de l'île était quasi-inexistante en raison de facteurs institutionnels (A) et d'un certain par manque de volonté de coopérer (B).

A/ Les raisons d'ordre institutionnel expliquant les difficultés de coopérer

Saint-Martin, qui était une ancienne dépendance¹¹ puis commune¹² de la Guadeloupe, est devenue une collectivité d'outre-mer (COM) le 15 juillet 2007¹³. En

⁸ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Quadrige / PUF, 2011, p. 269.

⁹ On parle alors de coopération transfrontalière ou encore transnationale (Y. Lejeune), transfrontière (N. Levrat), décentralisée, territoriale ou interrégionale (Y. LEJEUNE, « Vers un droit européen de la coopération transfrontalière ? », in Y. LEJEUNE (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 10).

¹⁰ Avant la catastrophe, les normes d'urbanisme et anti-ouragans permettent de prévenir les dommages ; des exercices annuels (« Météores ») sont ainsi organisés à Saint-Martin pour préparer les populations. Pendant la catastrophe, le système d'alerte et de renseignement permet de mettre les populations à l'abri du danger. Côté français, la défense civile, qui dépend de l'armée, vérifie si la population a rejoint les centres d'accueil, déclare situation d'urgence et oblige la population à évacuer y compris par la force. Après la catastrophe, les fonds de secours et assurance contribuent à la reconstruction. Toutefois, ces mesures sont prises par les autorités compétentes dans chacune des parties de l'île.

¹¹ Le régime juridique de la Guadeloupe y a été rendu applicable en 1816.

¹² L'île a été rattaché au département de la Guadeloupe en 1946 (loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la

droit interne français, la COM relevant de l'article 74 de la Constitution cumule les compétences du département et de la région, et elle jouit d'une certaine autonomie législative¹⁴ et fiscale.

Sint Maarten est devenu autonome du Royaume des Pays-Bas depuis la dissolution de la fédération des Antilles le 10 octobre 2010¹⁵ et dispose d'une constitution propre. Il existe un gouvernement, un parlement et une cour de justice saint-martinois ; les compétences du Royaume des Pays-Bas, représenté par un gouverneur, se limitent à la défense et la représentation extérieure de Sint Maarten.

Les statuts des deux collectivités ont été modifiés assez récemment. Elles ne jouissent pas du même degré d'autonomie par rapport à leurs métropoles, et ne sont pas dotées des mêmes compétences, même si toutes deux en exercent en matière d'urbanisme et d'environnement¹⁶.

Il n'est toutefois pas certains qu'elles aient les capacités institutionnelles suffisantes pour adopter et faire appliquer effectivement les normes pertinentes. Ainsi par exemple, aucun plan local d'urbanisme n'a été adopté à Saint-Martin, même s'il a été prévu par le Code de l'urbanisme de 2014¹⁷, par ailleurs permissif¹⁸, car la population s'est opposée au classement de zones inconstructibles¹⁹. Cette autonomisation récente soulève la question de l'adéquation entre, d'une part les compétences dévolues aux deux collectivités saint-martinoises et, d'autre part, leurs capacités institutionnelles et leurs ressources. La Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin a même évoqué « une organisation qui peine à être efficace et qui coûte cher »²⁰.

Guyane française), et la sous-préfecture des îles du nord a été créée, pour la gestion administrative des îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, en 1963.

¹³ Date de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer régissant son statut conformément à l'article 74 de la Constitution (dont l'article 5 a été codifié à l'article LO 6314-3 du CGCT), adoptée suite à l'approbation de la création d'une COM par référendum du 7 décembre 2003 en application de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁴ L'article LO 6313-1 du CGCT dispose que « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Saint-Martin, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité en application de l'article LO 6314-3. /L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Saint-Martin. /Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ne sont applicables à Saint-Martin que sur mention expresse. ».

¹⁵ Révision du Statut du Royaume des Pays-Bas (*Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*) du 15 décembre 1954 par la loi du Royaume du 7 septembre 2010. À la suite du référendum organisé à Sint Maarten le 23 juin 2000, un accord de principe pour former un pays autonome a été signé le 2 novembre 2006 entre le gouvernement de Sint Maarten et les autorités néerlandaises.

¹⁶ A. DELCAMP et J. LOUGHLIN, *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2003, pp. 169-170 et pp. 253-254 ; article LO 6314-3 du CGCT.

¹⁷ Code annexé à la délibération du Conseil territorial n° 22-1-2014 du 18 décembre 2014 et exécutoire depuis le 1^{er} mars 2015.

¹⁸ La Chambre des comptes de la COM a constaté la réalisation de de nombreuses constructions sans autorisations ni contrôles, ou contrairement aux autorisations délivrées, ainsi que la régularisation automatique des constructions illégales en vertu de la prescription décennale.

¹⁹ Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la Collectivité de Saint-Martin sur la période 2007-2016*, 2018, pp. 53-54.

²⁰ *Ibid.*, pp. 19-22.

Les deux collectivités n'ont par ailleurs pas le même statut en droit de l'Union européenne (UE), ce qui entraîne une disparité concernant le droit applicable et le bénéfice de subventions.

Saint-Martin est une région ultrapériphérique (RUP). Le droit de l'UE, notamment en matière environnementale, y est applicable avec certaines adaptations : des mesures spécifiques peuvent être arrêtées par le Conseil sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement²¹. Par ailleurs, la RUP peut bénéficier de programmes et fonds européens destinés à réduire les écarts de développement entre régions européennes²².

Ainsi, Saint-Martin a bénéficié du Programmes d'option spécifique à l'éloignement et l'insularité pour les départements d'outre-mer français (POSÉIDOM) mis en place en 1989²³, prévoyant des fonds structurels ciblés et une application modulée des politiques communautaires en tenant compte de ses spécificités. Elle bénéficie actuellement du « Programme opérationnel FEDER-FSE Guadeloupe et Saint-Martin 2014-2020 »²⁴, qui comporte un volet environnemental. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) sont des fonds structurels d'investissement relevant du budget de l'UE et visant à réduire les écarts de développement entre les régions dans un objectif de cohésion économique, sociale et territoriale²⁵.

Le droit de l'UE n'est pas applicable à Sint Maarten, qui bénéficie d'un régime d'association spécifique aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM)²⁶. Les décisions d'association des PTOM sont des partenariats trilatéraux entre le PTOM, l'État-membre et la Commission européenne. Elles prévoient les modalités d'un libre-échange (accès au marché commun) et d'une aide financière, conditionnés à une prise en compte des principes du droit de l'UE (réduction de la pauvreté, développement durable, intégration dans l'économie régionale et mondiale). Les aides sont accordées en fonction des besoins et des résultats des PTOM²⁷. Dans la pratique, les PTOM sont assimilés aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)²⁸ : leur régime douanier et les instruments financiers (Fond européen de développement (FED) et Banque européenne

²¹ Article 349 du TFUE.

²² Voy. J. JORDA, « Les fonds et subventions », in S.F.D.I. et UNIVERSITE ANTILLES-GUYANE (dir.), *Les collectivités territoriales non étatiques dans le système juridique international*, Paris, Pedone, 2002, pp. 328-341.

²³ Décision 89/687 CEE du Conseil du 22 décembre 1989.

²⁴ Ses objectifs visent principalement à améliorer l'accès à l'emploi et les conditions de travail, lutter contre l'échec scolaire, favoriser l'inclusion sociale et relancer l'économie.

²⁵ La politique de cohésion de l'Union Européenne soutient la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne qui entend promouvoir une croissance durable, intelligente et inclusive.

²⁶ Articles 198 à 204 du TFUE applicable jusqu'au 21 décembre 2020 et décision d'association Outre-mer (DAO) du 25 novembre 2013.

²⁷ J. JORDA, « Les fonds et subventions », *loc. cit.*, p. 343-350 : aides non remboursables du FED ; aides remboursables et facilités de paiement ; prêts de la BEI ; aides allouées dans le cadre de lignes budgétaires horizontales de l'UE ou de programmes communautaires. La gestion est ici partenariale : la stratégie de développement s'effectue dans un DOCUP. Le FED est financé par les États (et ne fait pas partie du budget de l'UE) et concerne les ACP et les PTOM.

²⁸ D. DORMOY, « Les PTOM associés à l'UE », in S.F.D.I. et UNIVERSITE ANTILLES-GUYANE (dir.), *op. cit.*, p. 142.

de développement) sont similaires²⁹. Sint Maarten a ainsi bénéficié de programmes opérationnels du 11^e FED pour financer certains aménagements en matière environnementale et sanitaire.

La coopération en matière environnementale est malaisée pour des raisons d'organisation institutionnelle de ces deux collectivités, mais aussi, et surtout, par manque de volonté, car cette coopération n'est ni inexistante ni impossible.

B/ Le manque de volonté de coopérer en matière environnementale

Il existe une forme de coopération informelle entre les deux collectivités en matière sanitaire, ainsi que des accords liant la France et les Pays-Bas concernant la coopération entre les deux parties de l'île en matière policière, judiciaire et douanière³⁰. Pour des sujets relevant du domaine régalien, les deux États sont en mesure de coopérer. Tout laisse à croire que l'environnement n'est pas un axe prioritaire de la coopération transfrontalière.

A l'échelle de la sous-région des Caraïbes, il existe plusieurs instruments de coopération environnementale³¹. Toutefois, puisqu'ils ne sont pas souverains, les deux territoires saint-martinois ne peuvent devenir parties aux conventions ou membres d'organisations internationales sans autorisation de leur État métropolitain.

Ainsi, la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes³², ratifiée par la France et les Pays-Bas, est applicable à l'île. En revanche, par le jeu des réserves³³, les États peuvent restreindre le champ d'application

²⁹ T. M'SAÏDIE, *Les pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 403 et p. 563.

³⁰ Accord franco-néerlandais sur le contrôle des personnes dans les aéroports de Saint-Martin du 17 mai 1994 ; Convention entre la République française et le royaume des Pays-Bas relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre leurs administrations douanières en vue d'appliquer correctement la législation douanière, de prévenir, de rechercher, de constater, de réprimer les infractions douanières dans la région des Caraïbes et notamment sur l'île de Saint-Martin du 11 janvier 2002 ; Accord par échange de notes relatif à l'application de la convention du 11 janvier 2002 relative aux infractions douanières dans la région des Caraïbes (St Martin) du 4 novembre 2008 ; Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume des Pays-Bas sur la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin du 7 octobre 2010.

³¹ Le foisonnement d'institutions dont les compétences se chevauchent et s'éparpillent soulève par ailleurs des difficultés en cas de multi-appartenance (K. NERI, « Chapitre 4 : La sous-régionalisation » in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 230-236), à tel point que certains évoquent l'image d'un « spaghetti bowl » (M. FAU-NOUGARET, « Chapitre 6 : Remarques sur les rapports entre la régionalisation et les organisations internationales », in S. DOUMBE-BILLE (dir.), *op. cit.*, p. 132).

³² Convention signée à Carthagène des Indes le 24 mars 1983 (entrée en vigueur en 1986 ; ratifiée par la France en 1985 et par les Pays-Bas en 1984), qui a conduit à l'instauration d'une aire protégée ; la Convention pour la prévention de la pollution par les navires (Marpol) institue également une zone Caraïbe.

³³ Voy. sur ce point F. COULEE, « Collectivités territoriales non étatiques et champ d'application des traités internationaux », in S.F.D.I. et UNIVERSITE ANTILLES-GUYANE (dir.), *op. cit.*, pp. 95-124, spéc. pp. 120-124.

spatial des conventions qu'ils ont ratifiées : c'est ainsi que les conventions d'Espoo et d'Aarhus ne s'appliquent pas aux territoires néerlandais hors d'Europe³⁴.

De même, les territoires saint-martinois ne sont pas membres à part entière d'organisations sous régionales. Toutefois, l'État métropolitain (pour le compte de la collectivité autonome) ou les collectivités autonomes (sur autorisation de l'État métropolitain) peuvent être associés avec un statut spécifique. La France et les Pays-Bas sont par exemple membres associés de l'Association des États de la Caraïbe³⁵ pour représenter chacune des deux collectivités³⁶. L'île de Saint-Martin/Sint Maarten est en revanche écartée de nombreux programmes de développement, comme le programme pilote pour la résistance aux chocs climatiques pour les Caraïbes lancé par la Banque mondiale en 2008³⁷, les programmes de la Banque de développement des Caraïbes ou encore le partenariat entre l'UE et les États ACP³⁸.

Si les deux territoires ne bénéficient pas des mêmes régimes de coopération vis-à-vis de l'UE³⁹, deux programmes européens concernent les deux territoires.

D'une part, le « Programme opérationnel Caraïbes 2014-2020 », un programme de coopération territoriale financé par le FEDER (Interreg IV), prévoit un volet transfrontalier qui ne concerne que des porteurs de projet localisés en Guadeloupe et Martinique avec un partenaire de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale, et un volet transnational, qui concerne des porteurs de projet localisés en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Martin avec un partenaire de la Grande Caraïbe. C'est dans ce dernier cas que des projets bénéficiant à l'île ont été menés⁴⁰, dont deux ont été mise en œuvre dès janvier 2017 : le projet CARIB-COAST, qui vise à mettre en œuvre un réseau caribéen de surveillance de prévention des risques côtiers et d'adaptation au changement climatique et à accroître la capacité de réponse des territoires face aux risques naturels, ainsi que la plateforme régionale de surveillance tellurique (PREST), qui permet de mieux comprendre les aléas telluriques (volcans, séismes, tsunamis, glissements de terrain) de la zone caribéenne et d'améliorer les actions de prévention, de gestion et de réponse à l'urgence.

³⁴ Réserves à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991 et à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998.

³⁵ L'art. IV de la convention de Carthagène précise les conditions de la participation des membres associés, qui ont un droit de vote aux réunions du Conseil des ministres et Comités spéciaux sur les questions relevant de leur compétence. Voy. E. JOS, « Collectivités territoriales non étatiques et système juridique international dans le contexte de la mondialisation », in S.F.D.I. et UNIVERSITE ANTILLES-GUYANE (dir.), *op. cit.*, pp. 27-28.

³⁶ Concernant le CARICOM (créé par Traité de Chaguarana du 4 juillet 1973), Sint Maarten a entamé des négociations pour devenir membre observateur et la France a demandé à être membre observateur pour la collectivité de Saint-Martin (30^e conférence intersectorielle de février 2019).

³⁷ Ce programme ne concerne pas les PTOM.

³⁸ Les États « ACP » sont en effet des États souverains associés à l'UE par l'accord de Cotonou du 23 juin 2000. Les PTOM ne sont pas éligibles car leur PIB par habitant est trop élevé.

³⁹ Saint-Martin bénéficie, en sus des fonds FEDER-FSE (numérique, transport, emploi, inclusion scolaire, aide aux PME), d'aides du FAEDER (développement rural) et du FEAMP (matière maritime et pêche) ; Sint Maarten bénéficie de l'aide du FED (santé, environnement, loyer, matière sanitaire).

⁴⁰ D'autres projets ont été initiés après l'ouragan (Voy. *infra*, II.A).

D'autre part, le « Programme opérationnel de coopération transfrontalière (PCTE) Saint-Martin 2014-2020 » est un programme prévu pour 7 ans, qui permet l'obtention de crédits pour financer des projets communs (conjointement par le FED et le FEDER). Ces projets doivent répondre à cinq objectifs : la construction d'infrastructures de base (eau, traitement des déchets) ; la préservation de l'environnement (lutte contre la pollution, préservation de la biodiversité) ; le confortement du positionnement touristique ; la création d'instruments de prévention et de gestion des risques ; la coopération institutionnelle et structurée entre les deux parties de l'île. Parmi eux, les trois objectifs spécifiques sont les suivants : l'amélioration du niveau des infrastructures d'eau et d'assainissement, avec la construction d'une station d'épuration à Cole Bay ; la protection de l'environnement, avec la protection, la revitalisation et la gestion transfrontalière du lagon de Simpson Bay ; la prévention des risques d'inondation avec l'aménagement du bassin versant de Belle Plaine⁴¹. Cependant, les travaux prévus pour ce troisième projet ont été retardés, et les travaux concernant la station d'épuration ont été stoppés à la suite d'un incident concernant le contrôle du chantier et au désaccord entre les autorités des deux collectivités sur les normes environnementales à respecter.

Ainsi, même dans les cas où il existe un cadre de coopération, les travaux sont difficilement réalisés en raison de disparités institutionnelles, de choix du droit applicable, etc.

L'ouragan Irma a mis en évidence les difficultés de cette coopération ; mais il a également permis d'afficher une volonté de la renforcer⁴².

II. – LE NOUVEAU SOUFFLE DE LA COOPERATION DEVENUE NECESSAIRE APRES IRMA ?

Tout de suite après la catastrophe, les deux territoires ont dû coopérer pour faire face à la situation d'urgence. Des cellules interministérielles de crise se sont réunies à Paris et La Haye dès le passage de l'ouragan. Elles ont travaillé de concert afin d'étudier les moyens de réaliser les travaux de reconstruction conjointement. Le 8 septembre 2017, une déclaration d'intention de collaboration a été publiée, et cette volonté de coopérer a été réitéré à plusieurs reprises⁴³. Les États, ainsi que l'UE, ont participé à l'aide d'urgence.

Surtout, cet épisode a permis de poser les bases d'une coopération sur le long terme. Cette coopération s'effectue dans la continuité des programmes opérationnels européens déjà évoqués, mais également dans le cadre d'une réunion quadripartite, avec le concours des États métropolitains (A). Toutefois, c'est principalement avec ces appuis

⁴¹ Programme de coopération territoriale européenne Saint-Martin/Sin Maarten 2014-2020, pp. 15-20.

⁴² Voy. « Les cyclones des années 1995-1999 ont cependant été paradoxalement des facteurs de progrès, du fait même de leurs effets catastrophiques : généralisation des logements en dur, amélioration de la prévention, renforcement du système d'alerte. » (PCTE Saint-Martin/Sin Maarten 2014-2020, p. 13).

⁴³ Déclarations officielles du ministre des Affaires étrangères du 10 septembre 2017 et du ministre des Affaires étrangères du 6 novembre 2017, du Premier ministre néerlandais du 15 août 2018 (lors d'une rencontre entre le Premier ministre néerlandais, la Première ministre de Sint Maarten, la préfète de Saint-Martin/Saint-Barthélemy et le Président de la COM de Saint-Martin).

que cette coopération « forcée » entre les deux collectivités territoriales est mise en œuvre, puisqu'elle n'est toujours pas affermie (B).

A/ La coopération renouvelée avec concours des États et de l'UE

En marge du sommet européen de Göteborg du 17 novembre 2017, les chefs de l'État français et du gouvernement néerlandais se sont rencontrés et ont identifié trois priorités : la première concerne la remise en état et la valorisation du lagon de Simpson Bay, le traitement des déchets, la gestion de la crise, la lutte contre le feu et l'amélioration des liaisons maritimes ; la deuxième concerne les moyens permettant de mieux connaître les flux de marchandises et la lutte contre les filières d'immigration illégale ; la troisième concerne le renforcement de la coopération dans le domaine judiciaire, policier et douanier, ainsi que l'augmentation des moyens dans la lutte contre la fraude⁴⁴. La nécessité de coopérer ne concerne dès lors plus uniquement les domaines régaliens, et les questions environnementales sont considérées comme prioritaires.

Des rendez-vous à caractère technique et politique ont dans un premier temps été organisés entre les cellules interministérielles, composées de représentants des deux États. Les délégués français et néerlandais à la reconstruction se sont rencontrés le 19 décembre 2017 à La Haye pour instaurer des réunions quadripartites. A partir de janvier 2018, elles ont permis à la ministre française des Outre-mer, au secrétaire d'État néerlandais pour l'Intérieur et les relations du Royaume, au Président de la COM de Saint-Martin et à la Première ministre de Sint Maarten de se rencontrer régulièrement.

La 4^e réunion quadripartite, tenue à Paris le 28 juin 2018, a donné lieu à la signature d'une déclaration commune. Cette déclaration comprend 13 conclusions relatives à la reconstruction, à l'environnement et à la sécurité civile (articles 1 à 4) ; à la connaissance et l'organisation des flux (articles 5 à 8) ; et à la lutte contre la fraude (articles 9 à 13). Y sont notamment prévus, dans le premier volet, l'enlèvement, le traitement et la sécurisation des épaves du lagon de Simpson Bay avant la saison touristique (en décembre 2018), qui constitue une « première étape nécessaire dans la réalisation d'une gestion commune du lagon » ; la définition et l'exécution d'une orientation commune dans la gestion des déchets (prévue pour mars 2019) ; une coopération en matière de gestion de crise et en matière de lutte contre le feu⁴⁵. Si cette coopération n'a pas seulement trait à la protection de l'environnement, ces points figurent symboliquement aux premiers articles de la déclaration commune. Par ailleurs, les parties réaffirment la volonté des deux collectivités « d'instituer une instance de dialogue et de coopération renforcée » et la nécessité de poursuivre les partenariats préexistants dans les domaines de la défense, de la police et de la justice⁴⁶.

⁴⁴ Déclaration commune à la suite de la réunion quadripartite du 28 juin 2018.

⁴⁵ Déclaration commune précitée, articles 1 à 4.

⁴⁶ Déclaration commune précitée.

Les objectifs de coopération de la déclaration commune rejoignent également certains projets cofinancés par l'UE dans le cadre du PCTE Saint-Martin/Sint Maartin⁴⁷, qui ont été poursuivis : la Station de Cole Bay pour le traitement des eaux usagées, l'aménagement du bassin versant de Belle Plaine et le nettoyage du lagon de Simpson Bay⁴⁸. Une délégation de la Commission européenne s'est par ailleurs rendue à Saint-Martin pour prendre connaissance de l'avancée des projets le 17 mai 2018. Ironiquement, cette catastrophe a permis de relancer des projets de coopération prévus dans le cadre de plans pluriannuels.

La coopération a été à la fois consolidée et renouvelée à différents échelons⁴⁹, mais elle révèle également un affermissement de l'autorité des États sur leurs territoires ultramarins. Les freins à la coopération entre les deux collectivités semblent indépassables.

B/ Les indépassables freins à la coopération entre collectivités territoriales

Les États conditionnent leur aide au contrôle et au suivi des projets de rénovation, ce qui a pu susciter certaines tensions entre les collectivités territoriales et les administrations centrales.

Peu après l'ouragan, le Premier ministre néerlandais avait posé certaines conditions à la reconstruction, comme la création d'une chambre d'intégrité pour lutter contre la corruption, le contrôle de la bonne utilisation des fonds envoyés par La Haye et la reprise en main des frontières. Le Premier ministre de Sint Maarten d'alors, refusant cet ultimatum, avait quitté son poste à la suite d'une motion de censure en novembre 2017. Par ailleurs, un fonds national d'appui (*Sint-Maarten Recovery and Resilience Trust Fund*), et un établissement public chargé de la reconstruction (*National Recovery Program Bureau*)⁵⁰ ont été mis en place. Le fonds d'appui a été instauré par le gouvernement néerlandais et est géré par la Banque mondiale, et l'office chargé du

⁴⁷ Dans le cadre du Programme opérationnel Caraïbes 2014-2020, deux projets concernant l'axe prioritaire « risques naturels » ont été instaurés et poursuivis après le passage de l'ouragan. Le projet READY Together, qui a débuté en janvier 2019 a pour but de « [r]enforcer les capacités de préparation et de réponse des populations caribéennes confrontés aux risques majeurs et aux conséquences du changement climatique », par exemple en sensibilisant les populations et les acteurs économiques, en formant les équipes d'aide d'urgence et en réunissant des stocks d'urgence. Par ailleurs, le projet RADAR concerne « l'acquisition d'un nouveau radar météorologique afin d'améliorer la couverture radar des petites Antilles », destiné à améliorer les prévisions météorologiques et pour mieux connaître les risques et, partant, améliorer les réponses à y apporter. Ces projets ne concernent toutefois pas directement la coopération entre les deux parties de l'île, puisqu'ils visent plus largement l'ensemble de la sous-région.

⁴⁸ Un quatrième projet est également envisagé : la remise en état de la décharge de Phillipsburg (Sint Maarten).

⁴⁹ Certains auteurs, comme Fred Constant, mettent en avant la spécificité des outre-mers comme laboratoires d'expérimentation de la gouvernance multiniveaux (Voy. F. CONSTANT, « Un rapport dynamique et dialectique », in C. PAUL, (dir.), *Outre-mers, notre monde*, Éd. Autrement, 2002., p. 178 ; F. CONSTANT, « Gouverner outre-mer : communication et politique », in D. WOLTON, *La France et les outre-mers. L'enjeu multiculturel*, Revue Hermès, CNRS éditions, 2002, p. 418).

⁵⁰ *Administration Arrangement (concerning the Sint-Maarten Hurricane Irma Reconstruction, Recovery and Resilience Program Single-Donor Trust Fund)* du 16 avril 2018 et *National Ordinance for the temporary establishment of the National Recovery Program Bureau and for regulating its organization, composition, tasks and powers* du 6 septembre 2018.

programme national de reconstruction, financé par ce fonds, est un organisme créé spécifiquement pour organiser la reconstruction placé sous l'autorité du gouvernement de Sint Maarten. Même si l'État ne pilote pas directement les projets de reconstruction et d'amélioration des infrastructures, il y est associé.

Un Comité interministériel pour la reconstruction a été mis en place en France⁵¹ et un Protocole de coopération a été signé entre l'État et la COM de Saint-Martin. L'un des deux volets porte sur une « reconstruction exemplaire et solidaire »⁵² et prévoit un soutien financier et matériel de l'État en contrepartie d'une modification du cadre légal et d'un contrôle accru du respect des règles édictées. Le ministère des Outre-mer a envoyé une mission, en juin 2019, pour assister la préfecture de Saint-Martin à la préparation d'un avenant au Protocole afin de préciser les modalités de versement des fonds étatiques.

La Délégation sénatoriale aux outre-mer du Sénat a également conduit deux études sur la prévention et la gestion de crise ainsi que sur la reconstruction et à la résilience des territoires, pour connaître les raisons institutionnelles et pratiques ayant conduit aux dommages causés par le passage de l'ouragan, et pour formuler des recommandations. Le rapport du Sénat sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer qui en découle souligne « un sentiment de reprise en main par l'État »⁵³, qui s'illustre notamment par l'institution d'un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer⁵⁴. Ce rapport réalise un état des lieux des lacunes et dysfonctionnement des services centraux et locaux, et préconise un certain renforcement du suivi et du contrôle de l'État sur les institutions saint-martinoises. Par exemple, les autorités centrales ont demandé que le plan de prévention des risques naturels (PPRN) datant de 2011⁵⁵ soit révisé. Il aurait dû être approuvé par le Conseil territorial, mais celui-ci l'a été rejeté en décembre 2019⁵⁶, car il aurait conduit au ralentissement de la reconstruction et le développement du secteur hôtelier. Une mission de l'Inspection générale de l'Administration et du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'évaluation de ce PPRN a présenté sept recommandations en janvier 2020, qui ont été transmis aux ministères

⁵¹ Décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017 portant création du comité interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

⁵² L'accord signé le 21 novembre 2017 a été conclu sur la base du rapport « Repenser les Îles du Nord pour une reconstruction durable », Rapport de M. Philippe GUSTIN, préfet, Délégué interministériel à la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, 9 novembre 2017. L'autre volet, signé le 6 novembre 2017, est relatif au budget de fonctionnement de la Collectivité de Saint-Martin. Aucun accord similaire n'a été conclu entre l'État et la Collectivité de Saint-Barthélemy.

⁵³ Rapport d'information n° 122 (2019-2020) de MM. Guillaume ARNELL, Abdallah HASSANI et Jean-François RAPIN, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 14 novembre 2019, sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations). Le premier rapport publié en 2018 (n° 688, 2017-2018) porte sur la gestion de crise et la reconstruction.

⁵⁴ Décret n° 2019-353 du 24 avril 2019 instituant un délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer et modifiant le décret n° 2017-1335 du 12 septembre 2017 portant création du comité et du délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

⁵⁵ Arrêté préfectoral n° 2011/009 du 10 février 2011.

⁵⁶ *Journal Officiel de Saint-Martin* n°123 – du 1^{er} décembre 2019 au 31 décembre 2019, pp. 11-12.

concernés afin qu'une entente soit trouvée en vue de l'adoption du PPRN modifié avant le début de la saison cyclonique⁵⁷.

La coopération entre les deux collectivités dépend de l'aide financière et technique apportée par les États métropolitains, et cette contribution est susceptible d'exacerber les tensions existant entre les États et les collectivités autonomes.

Pourtant, selon la déclaration commune quadripartite, les engagements doivent être réalisés en toute transparence et de manière réciproque, éventuellement grâce à la création d'une institution commune aux deux collectivités, comme par exemple le United Congress of Saint Martin. Le président du Conseil territorial de Saint-Martin souhaitait mettre en œuvre une telle institution depuis 2014⁵⁸, et cette initiative est régulièrement abordée lors des rencontres entre les autorités des deux collectivités. Par exemple, ce projet a été présenté lors de la rencontre, le 3 mai 2018, entre l'envoyée spéciale du ministère des Affaires étrangères néerlandais, chargée pour trois mois d'accompagner Sint Maarten dans sa mise en œuvre des projets de coopération transfrontalière, et le Président de la Communauté de Saint-Martin. Toutefois, cette institution n'a pas encore été créée entre les deux collectivités⁵⁹.

En définitive, cet épisode a permis de mettre en avant la nécessité de coopérer entre les deux collectivités. Le concours des États semble toutefois inévitable, car les deux entités autonomes semblent dépendantes de leur aide financière et ne semblent pas avoir les capacités, sur les plans institutionnels et opérationnels, de dépasser le cadre étatique.

⁵⁷ Cette friction entre les autorités centrales et locales a été évoquée lors de la signature du contrat de convergence et de transformation (2019-2022), le 22 juin 2020, entre la ministre des Outre-mer et la Collectivité de Saint-Martin (annexé à la délibération CE 103-01-2020, *Journal Officiel de Saint-Martin* n° 124 – du 1^{er} janvier 2020 au 31 janvier 2020, pp. 34-44). Ce contrat, dont la signature avait été reportée, prévoit l'allocation de fonds de l'État pour conduire des projets, comme la gestion des eaux pluviales et des déchets, fondés sur la « Trajectoire 5.0 » (pour « Zéro carbone, Zéro déchet, Zéro polluant agricole, Zéro exclusion et Zéro vulnérabilité » ; cette stratégie constitue le cadre applicable aux politiques publiques prévues dans le Livre bleu outre-mer, rédigé à l'issue des Assises des outre-mer en juin 2018).

⁵⁸ Comme il le mentionne dans son rapport d'information intitulé « Saint-Martin : au-delà du statut, un avenir à dessiner » (Rapport d'information n°2128, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2014, déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin et présenté par MM. René DOSIERE et Daniel GIBBES [sic], Députés).

⁵⁹ Voy. AZZAM (Samy), *op. cit.*, p. 220 (spéc. note 74).