

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

COMMISSION

## Commentaire

sur les directives fixant les modalités d'application progressive du droit d'établissement dans les pays et territoires d'outre-mer et les départements français d'outre-mer, arrêtées par le Conseil de la Communauté économique européenne le 23 novembre 1959 et publiées au Journal officiel des Communautés du 10 février 1960 (N° 7).

**COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE**

**COMMISSION**

Direction générale du développement de l'outre-mer

## Commentaire

sur les directives fixant les modalités d'application progressive du droit d'établissement dans les pays et territoires d'outre-mer et les départements français d'outre-mer, arrêtées par le Conseil de la Communauté économique européenne le 23 novembre 1959 et publiées au Journal officiel des Communautés du 10 février 1960 (N° 7).

## Sommaire

	Pages
Introduction . . . . .	5
I — Le droit d'établissement au sens du traité de Rome. . . . .	6
II — Bénéficiaires des directives . . . . .	6
III — Programme d'abolition des directives . . . . .	7
IV — Les directives . . . . .	9
1. Le préambule. . . . .	9
2. Les directives proprement dites . . . . .	10
Conclusion . . . . .	11
Annexe I — Liste des pays et territoires d'outre-mer associés. . . . .	12
Annexe II — Liste chronologique des discriminations à abolir suivant les directives . . . . .	15

## Introduction

Le but essentiel du traité instituant la Communauté économique européenne est de permettre l'instauration progressive d'un marché commun aux Etats qui l'ont ratifié.

Les pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec certains Etats membres ont été associés à la Communauté économique européenne. Pour ces pays et territoires, le traité établit un régime plus souple et plus léger que celui imposé aux Etats membres et comportant plus de droits que d'obligations. L'annexe IV du traité comporte la liste de ces pays et territoires.

Cette association repose principalement sur une expansion des échanges commerciaux (articles 132, alinéa 2, et 133 du traité) et sur un accroissement des investissements opérés sur fonds publics par la création d'un Fonds européen de développement (article 132, alinéa 3 du traité et articles 1, 2, 3, 4 et 5 de la Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer de la Communauté économique européenne). Elle comporte aussi une amélioration des conditions de droit d'établissement des personnes physiques et morales, originaires d'un quelconque Etat membre de la Communauté économique européenne par rapport aux personnes physiques et morales originaires de l'Etat membre de cette Communauté le plus favorisé.

C'est à cette fin que le 23 novembre 1959, conformément aux termes de l'article 8 de la Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne a arrêté des directives visant à abolir peu à peu les discriminations pouvant encore exister en matière de droit d'établissement dans ces pays et territoires entre ressortissants et sociétés des Etats membres de la Communauté économique européenne.

Avant de soumettre le projet de directives au Conseil, la Commission a consulté le Comité économique et social de la Communauté économique européenne, ainsi que les autorités locales et les pouvoirs publics des pays et territoires d'outre-mer intéressés qui auront à appliquer ces mesures.

Une simple lecture de ces directives pouvant laisser à penser qu'elles sont hétérogènes et incomplètes, il semble utile de faire ici quelques remarques préliminaires, destinées à éviter des interprétations issues ou créatrices de malentendus.

Ces directives n'intéressent que le droit d'établissement des ressortissants exerçant des activités non salariées et des sociétés (cf. article 52) et non pas la libre circulation des travailleurs qui fait l'objet de l'article 135 du traité.

La Commission, lorsqu'elle a élaboré ces directives et le Conseil, lorsqu'il les a arrêtées, n'ignoraient pas que les discriminations visées ne sont pas les seules encore pratiquées dans certains pays et territoires associés. Le souci des organes exécutifs de la Communauté économique européenne a été cependant d'éliminer par priorité les discriminations constituant les plus sérieux obstacles aux investissements dans ces pays et donc à l'accélération de leur développement économique et social. Il reste probable que dans ces conditions, d'autres directives seront prises ultérieurement concernant les professions ou les branches d'activité où subsiste encore un régime discriminatoire.

## **I — Le droit d'établissement au sens du traité de Rome**

Le droit d'établissement, au sens du traité, repose essentiellement sur le principe de non-discrimination entre nationaux des six Etats membres (article 7) et sur la définition donnée par l'article 52 <sup>(1)</sup>, encore que ce dernier vise plus le contenu de ce droit que ce droit lui-même.

Quant à la mise en application du droit d'établissement outre-mer, il découle de l'article 132, § 5 et des articles 8 et 16 de la Convention énoncée à l'article 136 du traité.

## **II — Bénéficiaires des directives**

### *a) Ressortissants et sociétés des Etats membres*

Les bénéficiaires des mesures prises en vue d'une plus grande liberté d'établissement sont explicitement les ressortissants et sociétés des Etats membres autres que celui entretenant des relations particulières avec les pays et territoires considérés.

### *b) Ressortissants et sociétés des pays et territoires d'outre-mer associés*

L'article 132, § 5 dispose que « dans les relations entre les Etats membres et les pays et territoires, le droit d'établissement des ressortissants et sociétés est réglé conformément aux dispositions et par application des procédures prévues

---

<sup>(1)</sup> Article 52 : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont progressivement supprimées au cours de la période de transition. Cette suppression progressive s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

au chapitre relatif au droit d'établissement et sur une base non discriminatoire, sous réserve des dispositions particulières prises en vertu de l'article 136 ».

Les dispositions particulières ainsi visées sont celles contenues dans la Convention d'application. Celle-ci (notamment en son article 8) est muette en ce qui concerne le principe de réciprocité. Il en résulte que la mise en œuvre d'un tel principe devra se faire non pas dans le cadre des dispositions de l'article 8 de la Convention d'application qui constitue le fondement des présentes directives, mais conformément à l'article 54 du traité C. E. E. qui prévoit qu'un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement devra être établi par le Conseil avant la fin de la première étape.

### **III — Programme d'abolition des discriminations**

Le programme de levée des discriminations, aux termes de l'article 8 de la Convention, devait être normalement établi pour la durée de cette Convention, soit cinq ans. Comme indiqué ci-dessus, la Commission ayant jugé utile de consulter les autorités locales et les pouvoirs publics des pays et territoires d'outre-mer intéressés, ainsi que le Comité économique et social, le programme d'abolition des discriminations n'a pu être dressé qu'après que les organes consultés aient fait connaître leur avis. En outre, il a dû être procédé à un long travail de dépouillement et d'analyse des nombreuses législations et réglementations en matière de droit d'établissement existant dans ces pays et territoires, travail qui n'a pu être mené à bien qu'avec le concours des administrations nationales compétentes.

Ce n'est donc que vers la fin de l'année 1959 que la Commission a pu saisir le Conseil des projets de directives, projets que le Conseil a approuvés le 23 novembre dernier. En conséquence, le programme en question porte effectivement sur trois ans et non plus sur cinq ans (fin 1962).

L'article 14 de la Convention d'application prévoit que les résultats obtenus dans le domaine de la liberté d'établissement restent acquis, qu'une nouvelle Convention soit ou non conclue à l'expiration de la Convention en vigueur.

Dans l'élaboration du programme, la Commission a retenu un certain nombre de priorités, établies en fonction des considérations suivantes :

a) L'association doit assurer le développement de la prospérité des pays et territoires d'outre-mer, conformément aux principes de la Charte des Nations unies (préambule du traité);

b) Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires (article 131);

c) L'association doit en premier lieu favoriser les intérêts des habitants et leur prospérité;

d) Doivent être traitées en priorité, les activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement des échanges commerciaux (article 54, § 3a).

Respectant ces priorités, le programme porte sur l'abolition des principales restrictions à la liberté d'établissement : l'établissement des personnes physiques dans les pays et territoires, la constitution et la gestion des sociétés, l'acquisition de propriétés foncières, les concessions minières, l'électorat et l'éligibilité dans les Assemblées consulaires <sup>(1)</sup>, l'exercice de certaines professions.

Echappent à ce premier programme, les discriminations ou restrictions suivantes :

— Les activités participant, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique (prévues dans l'article 55, § 1) et, par voie de conséquence, l'enseignement, présentant un caractère essentiellement public, les professions de notaire, d'huissier et de commissaire priseur;

— Les restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (article 56);

— Les services ne rentrant pas dans le champ d'application de la Convention, comme par exemple, la location de films cinématographiques, le montage, la réparation et l'entretien de machines et d'engins d'origine européenne;

— Les transports : il est apparu utile à ce sujet d'attendre que soient arrêtées par les institutions de la Communauté économique européenne, les dispositions à prendre dans ce domaine, en application du titre IV du traité;

— Le régime forestier;

— Les adjudications autres que celles traitées à l'article 132, § 4 <sup>(2)</sup> : cette question exige des études approfondies dont les conclusions ne sont pas encore connues;

— En outre, dans les Etats de la Communauté franco-africaine et malgache, ainsi que dans les territoires d'outre-mer français, les professions médicale et pharmaceutique ont été provisoirement réservées aux ressortissants de ces pays et territoires.

---

<sup>(1)</sup> Par Assemblées consulaires, on entend les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.

<sup>(2)</sup> En vertu de l'article 132, § 4 du traité, pour les investissements financés par le Fonds européen de développement, la participation aux adjudications et fournitures est ouverte à égalité de conditions à toutes les personnes physiques et morales, ressortissant des Etats membres et des pays et territoires intéressés.

Une question reste en suspens : celle de savoir si le droit d'établissement englobe les conditions d'entrée, de séjour et d'expulsion des ressortissants étrangers ou si, au contraire, ces conditions relèvent du régime spécial prévu à l'article 56.

Enfin, la Commission s'est inquiétée de prendre certaines mesures de coordination propres à faciliter l'accès aux activités non salariées et en particulier d'appliquer l'article 57, § 1, prévoyant une reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres.

Dans le même ordre d'idées, en matière d'assurance, une coordination préalable des réglementations sur les garanties s'impose avant de procéder à l'élimination des restrictions existant dans ce domaine.

#### **IV — Les directives**

Ces directives comprennent deux parties :

##### *1. Le préambule.*

Sont cités tout d'abord les articles du traité et de la Convention d'application relatifs au droit d'établissement, ainsi que l'avis des autorités consultées.

Les trois premiers considérants font apparaître le souci du développement économique et social des pays et territoires d'outre-mer auquel répondent les présentes directives. Ils précisent que dans l'octroi de la liberté d'établissement, le principe contenu à l'article 131, § 3, doit être respecté, c'est-à-dire que les droits des ressortissants et sociétés des Etats membres ne doivent pas entraver le développement des pays et territoires associés, mais au contraire, le promouvoir. D'autre part, ils précisent les conséquences que comporte la durée limitée de la Convention en vigueur.

Le quatrième considérant précise que dans les territoires visés à l'article 16 de la Convention, les dispositions de l'article 8 de cette même Convention ne sont temporairement pas mises en vigueur.

Le cinquième considérant vise la seule discrimination de droit existant au Congo belge et au Ruanda-Urundi, à savoir une triple exonération fiscale en faveur des seules sociétés anonymes belges se transformant en sociétés congolaises par actions à responsabilité limitée; celle-ci étant sur le point d'être abolie, n'a pas fait l'objet de directives.

Le sixième considérant se réfère à la Somalie sous tutelle italienne où il n'existe pas de discriminations légales ou réglementaires.

Le septième considérant affirme le principe selon lequel le droit d'invoquer l'article 8 de la Convention d'application appartient aux Etats membres, indé-

pendamment du régime international en vigueur dans chaque pays et territoire <sup>(1)</sup>.

Enfin, le huitième considérant rappelle que le droit d'établissement dans le territoire européen des Etats membres de la C. E. E. des ressortissants et sociétés des pays et territoires d'outre-mer n'étant pas régi par la Convention d'application qui ne contient pas de dispositions particulières à ce sujet, ne fait pas l'objet des présentes directives.

## 2. *Les directives proprement dites*

Dans un but de clarté, les discriminations à abolir ont été classées chronologiquement. Il a paru préférable de ne pas citer l'année durant laquelle devait intervenir l'abolition de telle ou telle discrimination, mais plutôt de fixer un terme à ces abolitions, de sorte que les autorités compétentes aient ainsi l'initiative de supprimer les discriminations en question à leur diligence.

Il convient, en outre, de noter que, pour les départements français d'outre-mer, seules les discriminations apparaissant dans la législation de caractère non métropolitain sont visées dans ces directives.

L'article premier de ces directives prévoit que les discriminations concernant la reconnaissance légale des sociétés ainsi que l'exercice de certaines professions dans les pays et territoires cités énumérativement, seront supprimées au cours ou avant la fin de la deuxième année d'application (1959).

Au plus tard, au cours de la troisième année (1960), seront abolies les discriminations pouvant exister en matière de concessions, de locations et d'emphythéoses foncières, la libre disposition des biens immobiliers, des banques, des agences de voyages, des professions de fabricant et de commerçant d'appareils radio-électriques, d'entrepreneurs de spectacles, de théâtre et de cinéma.

Au plus tard au cours de la quatrième année (1961), doivent être abolies les discriminations existant dans le régime minier ainsi que les discriminations existant dans le régime de l'électorat et de l'éligibilité dans les Assemblées consulaires.

Au plus tard au cours de la cinquième année (1962), seront supprimées les discriminations pouvant exister dans le domaine des assurances, de la profession d'agent d'assurances et de la pêche côtière.

L'article 2 énonce les dispositions, analogues aux précédentes, à prendre dans les départements français d'outre-mer, dans les domaines où existent des discriminations du même ordre et où la législation en vigueur est différente de celle de la métropole.

---

<sup>(1)</sup> Le fait de ne pas avoir adhéré à la Convention de Saint-Germain-en-Laye et de ne pas être membre des Nations unies ne saurait donc entraîner pour l'Allemagne une discrimination vis-à-vis des cinq autres Etats membres ayant adhéré à ces Conventions internationales. La république fédérale d'Allemagne peut en effet se réclamer de son appartenance à la C. E. E. pour jouir du régime de l'égalité de traitement.

L'article 3 désigne les Etats membres destinataires.

L'article 4 prescrit que les changements intervenus en application des présentes directives dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des pays et territoires intéressés, devront être notifiés à la Commission.

En annexe de ce commentaire figurent une liste des pays et territoires d'outre-mer associés ainsi qu'un tableau récapitulatif des discriminations à abolir suivant les directives du 23 novembre 1959; elles y sont reprises par année d'abolition, par matière ou profession et par pays.

## **Conclusion**

La Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne porte sur une période de cinq ans, expirant le 31 décembre 1962. Les directives commentées ci-dessus ne valent que pour cette même période et elles ne constituent qu'une première étape vers la disparition complète des discriminations existant en matière de droit d'établissement. Nombre de ces discriminations subsistent donc, notamment dans le domaine des transports, de l'enseignement privé, du régime forestier, et pour l'exercice de certaines professions telles que celles de pharmacien, de médecin, d'avocat et d'agent d'affaires; des mesures devront être prises propres à les faire également disparaître, de même qu'il y aura lieu d'envisager, au titre de la réciprocité, des dispositions supprimant peu à peu les discriminations dont pourraient encore faire l'objet des ressortissants ou des sociétés des pays et territoires d'outre-mer, désirant s'établir dans les Etats membres.

Dès à présent, il est à souhaiter que l'amélioration progressive des conditions d'établissement dans les pays et territoires d'outre-mer incitera ressortissants et sociétés des Etats membres à y apporter encore plus de travail et de capitaux que par le passé et contribuera ainsi à accélérer le développement économique, social et culturel de ces pays associés.

## ANNEXE I

### Liste des pays et territoires d'outre-mer associés

#### Pays et territoires français

*Algérie : 15 départements algériens*

- Alger
- Aumale
- Médéa
- Orléansville
- Tizi-Ouzou
- Constantine
- Batna
- Bône
- Bougie
- Sétif
- Oran
- Mostaganem
- Saïda
- Tiaret
- Tlemcen

*2 départements sahariens*

- Oasis
- Saoura

*4 départements d'outre-mer*

- Guadeloupe
- Guyane
- Martinique
- Réunion

*5 territoires d'outre-mer*

- territoire des Comores
- Côte française des Somalis
- Nouvelle-Calédonie et dépendances
- Polynésie française
- Saint-Pierre-et-Miquelon

#### Remarques :

Les directives arrêtées le 23 novembre 1959 n'y sont pas applicables.

Les directives s'appliquent à ces départements qui forment comme l'Algérie et les départements sahariens une partie intégrante de la République française.

Ces territoires forment une partie intégrante de la République française, mais ont un statut spécial pour la gestion des affaires intérieures.

## *12 pays d'outre-mer*

— ancienne A.-E. F.

République gabonaise

Indépendante depuis le 17-8-60.

République du Tchad

Indépendante depuis le 11-8-60.

République centrafricaine

Indépendante depuis le 13-8-60.

République du Congo

Indépendante depuis le 15-8-60.

— ancienne A.-O. F.

République de Côte-d'Ivoire

Indépendante depuis le 7-8-60.

République du Dahomey

Indépendante depuis le 1-8-60.

République de Haute-Volta

Indépendante depuis le 5-8-60.

République islamique de Mauritanie

République du Niger

Indépendante depuis le 3-8-60.

République du Sénégal )

Fédération du Mali, indépendante

République soudanaise )

depuis le 20-6-60.

République malgache

Indépendante depuis le 26-6-60.

## *2 pays sous tutelle*

— République du Togo

Indépendante depuis le 27-4-60.

— République du Cameroun

Indépendante depuis le 1-1-60.

## *Terres australes et antarctiques*

— L'île Saint-Paul

— L'île Amsterdam

— L'archipel Crozet

— L'archipel Kerguelen

— La terre Adélie

Elles constituent un territoire d'outre-mer possédant l'autonomie administrative et financière.

## **Pays néerlandais**

Nouvelle-Guinée néerlandaise

## **Pays italiens**

Somalie sous tutelle italienne

Indépendante depuis le 1-7-60.

## **Pays belges**

Congo belge

Ruanda-Urundi

Indépendant depuis le 30-6-60.

Pays sous tutelle.

## **ANNEXE II**

### **Liste chronologique des discriminations à abolir suivant les directives**



