

**L'INTELLIGIBILITÉ DU DROIT DANS LES
TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES
FRANÇAISES**

– RAPPORT –

Loïc PEYEN
Maître de conférences en droit public
Université Toulouse 1 Capitole
IEJUC (EA 1919)

2022

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce rapport ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Sommaire | 1 |
| Principaux sigles et abréviations..... | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| Section 1.- Le statut juridique des Terres australes et antarctiques françaises | 4 |
| § 1.- Les fondements du statut | 4 |
| § 2.- Le contenu du statut..... | 5 |
| Section 2.- La gouvernance des terres australes et antarctiques françaises | 10 |
| § 1.- Le cadre de la gouvernance | 10 |
| § 2.- Le rôle de l'administrateur supérieur..... | 10 |
| Section 3.- Le régime législatif des terres australes et antarctiques françaises | 16 |
| § 1.- La teneur de la spécialité législative | 16 |
| § 2.- La mise en œuvre de la spécialité législative | 21 |
| Section 4.- Perspectives | 50 |
| § 1.- L'abandon de la spécialité législative..... | 50 |
| § 2.- Le maintien de la spécialité législative..... | 52 |
| Tables des matières | 54 |

PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|-----------------|--|
| art. | article(s) |
| CAA | Cour administrative d'appel |
| CE | Conseil d'État |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CGPPP | Code général de la propriété des personnes publiques |
| Constit. | Constitution du 4 octobre 1958 |
| Cons. constit. | Conseil constitutionnel |
| JCP A | La semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales |
| JORF | Journal officiel de la République française |
| JOTAAF | Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises |
| JOUE | Journal officiel de l'Union européenne |
| n° | numéro(s) |
| not. | notamment |
| <i>op. cit.</i> | <i>opere citato</i> |
| p. | page(s) |
| s. | suivant(e)s |
| spéc. | spécialement |
| t. | tome |
| TC | Tribunal des conflits |
| RDP | Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger |
| RFAP | Revue française d'administration publique |
| RFDA | Revue française de droit administratif |
| TAAF | Terres australes et antarctiques françaises |
| v. | voir |

INTRODUCTION

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont un territoire de l’oubli : souvent méconnues, parfois inconnues, elles sont régulièrement oubliées ou, à tout le moins, négligées dans l’élaboration, l’application ou l’évaluation des politiques publiques¹. La méconnaissance de ces territoires ainsi que l’absence de population permanente sont des facteurs décisifs de cette situation ; toutefois, ils ne sauraient la légitimer, notamment au plan juridique.

En effet, du fait de leurs particularités, les TAAF sont dotées d’un régime juridique très spécifique, qui les place en marge des autres territoires de la République : ne ressemblant ni aux collectivités de droit commun, ni même aux autres collectivités ultramarines, elles bénéficient d’un régime législatif adapté à leurs caractéristiques.

Le « régime législatif » désigne la façon dont les règles juridiques « nationales » – c’est-à-dire applicables sur l’ensemble du territoire « métropolitain » ou « hexagonal » – s’appliquent dans les territoires ultramarins. Il en existe trois types : le régime de droit commun ou de plein droit, aux termes duquel les règles nationales s’appliquent de façon automatique aux collectivités concernées, comme au reste du territoire ; le régime de « l’identité législative », selon lequel les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit, même s’ils peuvent « faire l’objet d’adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » (Constit., art. 73) ; et le régime de la « spécialité législative », qui signifie que les lois et règlements nationaux ne sont pas applicables par principe, à moins qu’ils ne comportent une mention expresse à cette fin. Les TAAF, comme les collectivités d’outre-mer (Constit., art. 74) ou la Nouvelle-Calédonie, relèvent de ce dernier régime.

Or, le régime de la spécialité législative est celui qui pose le plus de problèmes dans l’ordre juridique français, notamment parce que son application rend ardue l’identification, la lisibilité ainsi que le maniement du droit applicable dans les collectivités concernées. Ainsi, plusieurs actions ont pu être menées pour appréhender le principe et ses conséquences, sans pour autant que le résultat ne soit pleinement satisfaisant². En ce qui concerne le cas particulier des TAAF, la Cour des comptes, qui s’est déjà penchée sur la question à de multiples reprises, a encore récemment rappelé que ce régime était extrêmement délétère pour la collectivité et sa gestion³. Cette situation est problématique à plusieurs égards.

¹ V. pour illustration : M. Magras, Rapport n° 713, Sénat, 21 septembre 2020.

² V. par exemple les travaux de la Commission adjointe à la Commission supérieure de codification de l’inventaire des textes applicables dans les territoires d’outre-mer, *Rapport d’activité (novembre 1989 – novembre 1990)*, 1990, *JORF* n° 267 du 17 novembre 1990. Il est à noter que cette Commission, créée en 1989 (décret n° 89-704 du 28 septembre 1989 portant création d’une commission adjointe à la Commission supérieure de codification, *JORF* du 29 septembre 1989), a été supprimée en 1997 (décret n° 97-894 du 2 octobre 1997 modifiant le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 modifié relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, *JORF* n° 0231 du 4 octobre 1997).

³ Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises et le Groupement d’intérêt économique (GIE)* Marion Dufresne II. *Exercices 2015-2020*, 2022.

Elle interroge en premier lieu vis-à-vis de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi identifié par le Conseil constitutionnel⁴. En deuxième lieu, d'un point de vue démocratique, est en jeu l'accès au droit par les citoyens, qui est entre autres un service public⁵, ainsi que la garantie des droits – puisqu'il est aussi question de l'identification de la marge d'action des autorités publiques –, ce qui renvoie finalement aux exigences de l'État de droit. En troisième lieu, se posent aussi des questions liées à l'opérationnalité des règles : difficiles à identifier et à manier, de nombreuses incertitudes juridiques existent et fragilisent l'action publique. Il est donc question de légalité et de sécurité juridiques.

Tous ces éléments sont à l'origine du présent rapport, qui tend à contribuer à la réflexion portant sur l'intelligibilité du droit dans les Terres australes et antarctiques françaises. L'appréhension de cette question impose d'approfondir le statut juridique des TAAF (**section 1**) ainsi que sa gouvernance (**section 2**), pour ensuite plonger dans la mise en œuvre de son régime législatif (**section 3**), ce qui conduira *in fine* à s'interroger sur l'avenir de cette situation (**section 4**).

SECTION 1.- LE STATUT JURIDIQUE DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

§ 1.- Les fondements du statut

A.- Le fondement constitutionnel

Le statut des Terres australes est d'abord constitutionnel puisqu'il trouve son fondement dans la Constitution du 4 octobre 1958, même si cette dernière est peu prolixe à ce sujet.

En effet, son article 72-3 – qui se trouve dans son titre XII relatif aux collectivités territoriales – dispose, dans son quatrième et dernier alinéa, que « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton ».

Ce renvoi solitaire opéré par le Constituant souligne plusieurs choses s'agissant des TAAF :

- D'abord, elles font bel et bien partie de la République et se rattachent conséquemment à l'ordre juridique étatique ;
- Ensuite, elles ont un statut spécifique, distinct des autres collectivités, et doivent de ce fait être traitées de façon particulière ;
- Enfin, elles n'ont pas de véritable statut constitutionnel, compte tenu du large renvoi opéré au législateur.

⁴ Cons. constit., 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, n° 99-421 DC ; Cons. constit., 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, n° 2005-514 DC.

⁵ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (*JORF* n° 0088 du 13 avril 2000, texte n° 1), art. 2.

B.- Le fondement législatif

Le statut des Terres australes, au niveau législatif, est fixé par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton⁶. Modifiée à maintes reprises, la version actuellement en vigueur de la loi résulte de plusieurs modifications législatives intervenues en 2007⁷, 2011⁸, 2015⁹ et 2018¹⁰ et 2022¹¹.

Contrairement à ce qu'indique la numérotation de ses articles, la loi comporte dix-huit articles ventilés entre deux titres : l'un portant sur le « Statut des Terres australes et antarctiques françaises » (art. 1 à 8), l'autre portant sur le « Statut de l'Île de la Passion-Clipperton » (art. 9 à 16).

En substance, elle contient des indications sur le territoire des TAAF, sa gouvernance et son régime législatif.

La loi est complétée par des dispositions réglementaires.

C.- Le fondement règlementaire

La loi de 1955 est complétée par le décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008 pris pour l'application du statut des Terres australes et antarctiques françaises¹², qui a actualisé et remplacé l'ancien décret n° 56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises¹³.

Ce décret de 2008 précise les dispositions de la loi de 1955 et apporte de substantielles précisions sur le statut juridique des Terres australes.

§ 2.- Le contenu du statut

La question du statut juridique des Terres australes et antarctiques françaises se pose inéluctablement lorsqu'il est question de l'intelligibilité du droit dans le territoire, car il influe sur les normes qui y seront applicables. Néanmoins, si cette question peut paraître simple, il n'en est rien.

En effet, le statut juridique des TAAF n'a jamais été très clair : il entre en partie dans certaines cases, sans pour autant embrasser pleinement une catégorie, qu'il s'agisse de celle de collectivité territoriale ou d'établissement public. Pour cette raison, il y a lieu de s'interroger sur l'étendue de sa spécificité.

⁶ *JORF* du 9 août 1955.

⁷ Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, *JORF* n° 0045 du 22 février 2007, texte n° 2 : A. Oraison, Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution », *RFDA*, 2007, p. 681.

⁸ Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* n° 0075 du 30 mars 2011.

⁹ Loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française, *JORF* n° 0297 du 23 décembre 2015, texte n° 2.

¹⁰ Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, *JORF* n° 0179 du 5 août 2018.

¹¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF* n° 0044 du 22 février 2022.

¹² *JORF* n° 0214 du 13 septembre 2008.

¹³ *JORF* du 20 septembre 1956.

A.- Une collectivité territoriale ?

La qualification de « collectivité territoriale » pour les TAAF ne va pas de soi. Au niveau constitutionnel, il serait possible de considérer que cette qualification découle du positionnement de l'article 72-3 dans la Constitution, lequel se trouve dans le titre relatif aux collectivités territoriales. En ce sens, en 2006, le Conseil d'État¹⁴ avait pu rejeter cette qualification pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie au motif que celle-ci n'est ni régie par le titre XII de la Constitution, ni qualifiée de « collectivité territoriale » par la loi organique de 1999¹⁵ ; plus précisément, il a estimé que, s'agissant de la disposition en cause, « le législateur en mentionnant les collectivités territoriales dans la liste des employeurs concernés a entendu se référer aux collectivités territoriales mentionnées à l'article 72 de la Constitution, figurant au titre XII de celle-ci ». Cependant, la transposition de ce raisonnement pour les TAAF soulève quelques difficultés : outre le fait que le statut des TAAF n'est pas similaire à celui de la Nouvelle-Calédonie et que la loi de 1955 ne les qualifie pas non plus de « collectivité territoriale » (v. néanmoins les évolutions récentes mentionnées *infra*), l'application du droit des collectivités territoriales aux TAAF peut conduire à certaines curiosités.

Il est possible de se demander, par exemple, si les TAAF bénéficient de la « libre administration », laquelle exige que la « collectivité » s'administre librement par des conseils élus, qu'elle bénéficie d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences (Constit., art. 72, al. 3) et qu'elle dispose d'une autonomie financière (Constit., art. 72-2, al. 1). Or, si les TAAF sont dotées de la personnalité morale et possèdent l'autonomie administrative et financière (loi de 1955, art. 1), elles ne sont pas pour autant administrées librement par un conseil élu. Et pour cause : d'une part, sans population permanente sur le territoire, il ne peut y avoir de démocratie locale, et donc de « conseils élus » et, d'autre part, le territoire est administré par un administrateur supérieur qui est aussi représentant de l'État, ce qui pourrait être le signe que la « collectivité » est administrée par l'État lui-même (v. *infra* les développements sur la gouvernance des TAAF). Tout au plus ce dernier est-il assisté par un « conseil consultatif » (loi de 1955, art. 3), mais dont les membres sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer (décret de 2008, art. 22) – même s'il doit comporter au moins un député et un sénateur.

Sur ce dernier point, d'ailleurs, il y a lieu de rappeler que les Terres australes ne sont pas non plus représentées au Sénat, alors même que la Constitution prévoit que cette chambre parlementaire « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » (art. 24, al. 4).

Il en va de même de l'article 72, al. 6, aux termes duquel : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » (sur l'application de ce principe, v. *infra*).

¹⁴ CE, 13 décembre 2006, n° 279323.

¹⁵ Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JORF* n° 0068 du 21 mars 1999.

L'ensemble de ces éléments explique l'imperfection de cette qualification ainsi que sa contestation dans des travaux parlementaires¹⁶, universitaires¹⁷ voire même par les TAAF elles-mêmes¹⁸.

B.- Un établissement public ?

À défaut d'être une collectivité territoriale, il serait possible d'envisager pour les TAAF la qualification d'établissement public territorial.

Au niveau constitutionnel, cela ne paraît pas inenvisageable dans la mesure où l'article 34 prévoit que le législateur intervient pour fixer les règles relatives aux « catégories d'établissements publics », ce qui n'est pas sans évoquer l'ultime alinéa de l'article 72-3.

Néanmoins, il ne ressort pas de l'intention du constituant ou du législateur, tant s'en faut, qu'une telle qualification était envisagée, voire envisageable – même si cette approche téléologique pourrait être remise en cause d'un point de vue matériel. De façon plus essentielle et décisive, l'une des caractéristiques principales des TAAF discrédite cette qualification : les TAAF ne sont pas régies par un quelconque principe de spécialité limitant leur champ d'intervention, à l'instar de ce qui prévaut pour les établissements publics. Au contraire, puisque ni la loi de 1955, ni le décret de 2008, n'attribuent aux TAAF de compétences d'attribution, celles-ci sont moins gouvernées par un principe de spécialité que par un principe de généralité ; en fait, il est même possible de soutenir qu'elles bénéficient d'une clause générale de compétence (v. *infra*).

C.- Une entité *sui generis* ?

Si elles ne sont pas une collectivité, ni même un établissement public, il est permis de se demander si les TAAF ne sont pas plutôt une entité *sui generis*, distincte des catégories juridiques classiques. Pour la Cour des comptes, par exemple, « Le statut des Taaf, organisme *sui generis* désigné aujourd'hui comme « territoire » emprunte des caractéristiques aux collectivités locales, aux établissements publics et aux services de l'État »¹⁹.

Le problème avec une telle position est qu'elle vient entretenir une incertitude juridique quant au statut des TAAF et, partant, sur le droit qui y est applicable. L'enjeu pratique derrière cette interrogation commande donc une clarification.

D.- Une collectivité *sui generis* ?

Le législateur n'a pas toujours été très éclairant à ce sujet. La loi de 1955, même révisée après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, n'a jamais pris parti pour telle ou telle

¹⁶ D. Quentin, *Rapport*, Ass. Nat., n° 3593, t. 1, 17 janvier 2007, p. 384. *Contra* : Ch. Cointat, *Rapport*, Sénat, n° 25, t. 1, 18 octobre 2006, p. 26.

¹⁷ O. Gohin, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA*, 2003, p. 678 ; F. Luchaire, « Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer », *AJDA*, 1992, p. 539 ; G. Éveillard, « Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises après la loi du 21 février 2007 », *RDP*, 2008, p. 103.

¹⁸ V. les moyens avancés par les TAAF dans CAA Bordeaux, 24 mai 2018, *Société IOE Ltd*, n° 15BX00402, et vis-à-vis desquels le juge ne s'est pas prononcé.

¹⁹ Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises et le Groupement d'intérêt économique (GIE)* Marion Dufresne II. *Exercices 2015-2020*, op. cit., p. 4.

qualification. Au contraire, elle entretient actuellement le doute en affirmant que les TAAF sont un « territoire d'outre-mer » (loi de 1955, art. 1), alors même que cette catégorie a disparu de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2003²⁰ au profit de la notion de « collectivité d'outre-mer ». Pour le législateur, donc, les TAAF sont à tout le moins « un territoire ». Heureusement, l'ambiguïté s'est légèrement dissipée récemment.

Dans la continuité de la jurisprudence administrative²¹ et de dispositions législatives plus ou moins équivoques²², le législateur a récemment²³ inséré un instructif article 5-1 dans la loi de 1955. Ce dernier prévoit l'applicabilité des articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales, et ce, tout en précisant que « toutes les références aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics sont remplacées par des références à la *collectivité* des Terres australes et antarctiques françaises ». Par la curiosité consistant à mentionner l'applicabilité de dispositions législatives spécifiques dans la loi statutaire de 1955 (pour comparaison, v. la section III *infra*), cette évolution peut être envisagée comme une intention de la part du législateur d'inscrire le statut de collectivité dans la loi de 1955, et ce, dans le cadre de l'arrêt du Conseil d'État du 13 décembre 2006 – même si cette évolution est timide et qu'elle aurait mérité une prise de position beaucoup plus franche. Dès lors, il est possible d'affirmer que les Terres australes sont aujourd'hui une « collectivité ».

Cela étant, cette qualification n'entraîne pas, comme cela a pu être évoqué précédemment, la parfaite adéquation du statut aux TAAF. Simplement, ces difficultés ne sont pas indépassables si sont pleinement prises en compte ses spécificités : le fait d'intégrer cette catégorie juridique ne la condamne pas à l'absolue identité. Elle doit au contraire être considérée comme une collectivité, mais distincte des autres, ainsi que l'y invite le concept contemporain de différenciation ; en d'autres termes, elle peut être envisagée comme une collectivité *sui generis*.

La raison en est simple : les catégories juridiques actuelles ont été pensées pour des territoires habités, ce que ne sont pas les TAAF qui ne comportent pas de population permanente. C'est là sa caractéristique fondamentale. Dès lors, essayer de les faire rentrer dans un moule qui ne leur correspond pas conduit à fausser le cadre d'analyse de leur statut, ce qui affecte le droit applicable en ces lieux.

En outre, recourir à la catégorie de « collectivité territoriale » n'est pas sans intérêt : d'une part, elle permet de respecter la volonté formelle du constituant compte tenu de la localisation de l'article 72-3 ; d'autre part, elle permet d'insister sur l'idée que l'intention réelle du constituant, comme du législateur au demeurant, a été de conférer à ce territoire une autonomie administrative dans le cadre de l'État unitaire français. Ce faisant, rattachées à l'État, les TAAF bénéficient d'une libre administration qui, compte tenu de l'absence de population, a une finalité purement technique. Sans gommer les particularités du territoire, cette position conduit

²⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF* n° 75 du 29 mars 2003, texte n° 1.

²¹ CAA Bordeaux, 15 décembre 2021, n° 19BX01115 ; CAA Bordeaux, 24 mai 2022, n° 19BX04944 ; CAA Bordeaux, 24 mai 2022, n° 19BX04946.

²² V. par exemple l'article L. 114 du Livre des procédures fiscales qui prévoit que : « L'administration des impôts peut échanger des renseignements avec les administrations financières de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, des îles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises et autres collectivités territoriales de la République française relevant d'un régime fiscal spécifique (...) » (nous soulignons).

²³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022, *op. cit.*, art. 250.

à considérer cette entité comme ce qu'elle a toujours été : un territoire particulier exigeant une organisation particulière. Par ailleurs, cette « extension » de la libre administration aux TAAF – même si elle peut surprendre – présente le mérite de consolider la compétence et l'intervention du législateur, lesquelles seraient fondées aussi bien sur le dernier alinéa de l'article 72-3 que sur l'article 34, aux termes duquel la loi fixe les principes fondamentaux « de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

En définitive, comme a pu l'évoquer un ancien administrateur supérieur²⁴, le statut de collectivité serait davantage une « fiction juridique », c'est-à-dire, comme nous avons pu l'écrire ailleurs, une technique juridique qui, par l'établissement d'une hypothèse factice, permet l'accomplissement d'une volonté. Chemin faisant, même si ce statut ici ne correspond pas tout à fait à la réalité²⁵, il s'agirait de faire « comme si » les TAAF étaient une collectivité, mais une collectivité particulière, comme il en existe d'autres dans l'État au demeurant. Cette approche n'empêche d'ailleurs pas l'aménagement des compétences et règles pour les adapter à ses particularités. De ce point de vue, le rôle du législateur est particulièrement important puisqu'il doit affiner son statut pour mieux encadrer son champ d'intervention et lever plusieurs incertitudes.

L'attribution par ce dernier du statut de « collectivité » aux TAAF n'a pas été accompagnée, par exemple, et contrairement aux autres collectivités de la République, d'une identification claire de ses compétences ; il en résulte que les Terres australes bénéficient aujourd'hui d'une vaste clause générale de compétence, ce qui peut poser problème en pratique, en particulier lorsqu'il est nécessaire de borner le champ de compétences de la collectivité. Certes, la loi de 1955 mentionne les « matières qui relèvent de la compétence de l'État » (loi de 1955, art. 1-1) et le décret de 2008 fait à de nombreuses reprises mention des « compétences » de l'administrateur supérieur (par ex. décret de 2008, art. 2 et 19), en distinguant par exemple les « décisions ressortissant à la compétence de l'État et [l]es actes ressortissant à la compétence du territoire » (décret de 2008, art. 18) ; cependant, à aucun moment ces compétences ne sont listées ou identifiées. L'intérêt général peut alors pâtir de cette situation car l'action de la collectivité peut ne pas se déployer dans des domaines pourtant importants ; de même, le champ d'intervention de l'administrateur supérieur peut être difficilement balisable du fait de cette insuffisance (v. *infra* les développements sur la gouvernance des TAAF), ce qui la fragilise et la rend sujette à discussion.

Pour ces raisons, les TAAF sont pour le moment un électron libre de la République – pour ne pas dire qu'elles sont livrées à elles-mêmes.

²⁴ F. Garde, « L'administration des îles désertes », *RFAP*, n° 101, janv.-fév. 2002, p. 59-67, spéc. p. 66.

²⁵ La « réalité » étant le cadre (habité) à partir duquel a été pensé le concept de collectivité territoriale et son corolaire, la libre administration.

SECTION 2.- LA GOUVERNANCE DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

§ 1.- Le cadre de la gouvernance

L'absence de population permanente dans les Terres australes est un élément déterminant de la gouvernance de la collectivité : sans possibilité de démocratie locale, il ne peut y avoir d'élus, ce qui signifie que les cadres classiques ne sont pas transposables. Il en résulte une nécessité d'adopter une modalité d'administration propre.

Sur ce point, le législateur a fait le choix de laisser l'administration du territoire à une seule autorité, l'administrateur supérieur, qui assisté par un conseil consultatif dont les membres sont nommés par arrêté du ministre chargé des outre-mer (art. 3 ; v. décret de 2008, art. 22 et s.). Ainsi, les TAAF sont « placés sous l'autorité d'un représentant de l'État chef du territoire, qui prend le titre d'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises » (loi de 1955, art. 2).

§ 2.- Le rôle de l'administrateur supérieur

À côté des autres fonctions pouvant lui être attribuées par certaines législations spécifiques, l'administrateur supérieur a deux fonctions principales : il est à la fois « représentant de l'État » et « chef du territoire » dans les Terres australes et antarctiques françaises. Dans le prolongement de l'article 2 de la loi de 1955 établissant cette dualité fonctionnelle, le décret de 2008 comprend un titre I relatif au « représentant de l'État » et un titre III relatif au « chef du territoire ». Cette situation de cumul peut être source de difficultés.

A.- Le représentant de l'État

Il n'est pas exagéré d'affirmer que la fonction de représentant de l'État de l'administrateur supérieur est pour le moment sa fonction première d'un point de vue textuel, puisqu'il s'agit de celle à laquelle la loi de 1955 et le décret de 2008 accordent le plus d'attention. Ce point n'est pas tellement surprenant dans la mesure où il se rattache au caractère unitaire de l'État : de la même façon qu'il existe un représentant de l'État dans les autres collectivités françaises, il est normal qu'il y ait également un représentant de l'État dans les TAAF.

Aux termes de l'article 2 de la loi de 1955, en tant que tel, l'administrateur supérieur a plusieurs rôles :

- il assure l'ordre public et concourt au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs ;
- il dirige les services de l'État, à l'exclusion des organismes à caractère juridictionnel, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées par décret ;
- en matière de défense nationale et d'action de l'État en mer, il exerce les fonctions prévues par la législation et la réglementation en vigueur ;

- il assure, au nom de l'État, dans les conditions prévues par la législation et la réglementation en vigueur, le contrôle des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'État ;
- il prend des règlements dans les matières relevant de sa compétence.

Le décret de 2008 complète ces attributions :

- selon l'article 1 :
 - il est dépositaire de l'autorité de l'État dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises et a rang de préfet ;
 - il représente le Gouvernement, dont il reçoit les instructions par l'intermédiaire du ministre chargé de l'outre-mer ; à ce titre, il met en œuvre, sous l'autorité du ministre chargé de l'outre-mer, la politique du Gouvernement dans le territoire ;
 - il a la charge des intérêts nationaux et du respect des lois, et veille à l'exécution des lois, des engagements internationaux, des règlements et des décisions gouvernementales.
- Selon l'article 2 :
 - il détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans le territoire des politiques nationales de sa compétence ;
 - il assure également le contrôle administratif des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant de subventions ou contributions de l'État.
- Selon l'article 3 :
 - il a la charge de l'ordre public, de la sécurité et de la protection des personnes ;
 - il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements relatifs à l'organisation de la défense, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense qui n'ont pas un caractère militaire ;
 - il est tenu informé par l'autorité militaire de toutes les affaires qui peuvent avoir une importance particulière dans le territoire ;
 - il peut requérir les personnes, biens et services dans les conditions fixées par la loi.
- Selon l'article 4 : il exerce les attributions en matière d'action de l'État en mer que lui délègue le représentant de l'État en mer dans la zone maritime du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises.
- Selon l'article 5 : il prépare le projet d'action stratégique de l'État dans le territoire.
- Selon l'article 6 : il peut proposer au ministre chargé de l'outre-mer des éléments d'un programme ou d'une action d'un programme définis à l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 (...), et cette action doit correspondre aux priorités du projet d'action stratégique de l'État
- Selon l'article 7 : il représente l'État en justice dans tous les actes de la vie civile.
- Selon l'article 8 : il est associé, au sein de la délégation française, aux réunions et travaux des organismes internationaux portant sur des questions intéressant les Terres australes et antarctiques françaises.
- Selon l'article 9 : il dirige l'action des services de l'État dans le territoire.

- Selon l'article 14 : il est responsable de la gestion du patrimoine immobilier et des matériels des services de l'État placés sous son autorité.
- Selon l'article 15 : il est l'ordonnateur secondaire des dépenses civiles de l'État.

Ces missions ne sont pas très différentes de celles qu'exerce le représentant de l'État ailleurs sur le territoire de la République, où il est aussi chargé du maintien de l'ordre public (en matière de police administrative par exemple : CGCT, art. L. 2215-1) ou de missions diverses de représentation de l'État. Un parallèle peut encore être fait entre ces missions et celles du haut-commissaire de la République en Polynésie française²⁶.

Toutefois, à la différence des autres représentants de l'État, en ce qui concerne ses activités de contrôle, et en l'absence d'autres collectivités sur le territoire des Terres australes, il n'est chargé d'aucun contrôle de légalité (v. not. CGCT, art. L. 2131-6 et s. pour la commune, art. L. 3132-1 et s. pour le département et art. L. 4142-1 et s. pour la région). Cela peut interpellé au regard de sa deuxième fonction de chef du territoire.

B.- Le chef du territoire

En tant que chef du territoire, l'administrateur supérieur est aussi l'exécutif de la collectivité. Cette deuxième fonction se comprend tout aussi aisément que la première : sans population permanente, ni même autre collectivité sur le territoire, aucune autre autorité – « légitime » – ne peut endosser ce rôle. Dès lors, il est normal que ce rôle soit attribué à une autorité nommée par l'État, selon les conditions fixées par le législateur. Cependant, peu d'indications sont données sur cette fonction.

La loi de 1955 se contente de mentionner cette fonction sans l'étayer. Heureusement, le décret de 2008 pallie en partie cette insuffisance :

- Selon son article 19 :
 - exerçant les fonctions de chef du territoire, il veille sur les intérêts généraux du territoire ;
 - il organise les services territoriaux dont il est le chef hiérarchique et prend les mesures propres à assurer le développement des districts ;
 - il prend tous actes réglementaires qui relèvent de sa compétence de chef du territoire aux termes des lois et règlements, et prend également toutes mesures individuelles ressortissant à sa compétence de chef du territoire.
- Selon son article 20 :
 - il établit, par arrêté, le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception des droits, impôts, taxes et contributions de toute nature, autres que les droits de douane perçus au profit du budget local du territoire ;
 - il fixe par arrêté la réglementation et la tarification douanières du territoire ;
 - il peut, par arrêté, adapter les décrets et les arrêtés ministériels aux particularités du territoire ;

²⁶ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (*JORF* n° 52 du 2 mars 2004, texte n° 1), art. 3 et art. 166 et s.

- néanmoins, l'entrée en vigueur de l'ensemble de ces arrêtés de l'article 20 est conditionnée à l'approbation du ministre chargé de l'outre-mer, le silence de ce dernier valant approbation au terme d'un délai d'un mois à compter de la date de leur réception dans les services de l'administration centrale.
- Selon son article 21 :
 - il représente le territoire en justice dans tous les actes de la vie civile ;
 - et, en cas de litige entre l'État et le territoire, ce dernier est représenté par le président du conseil consultatif.
- Selon l'article 9 : il détermine, par arrêté, les circonscriptions administratives du territoire, dénommées districts, nomme les chefs de districts et détermine leurs attributions.
- Selon l'article 29 :
 - il arrête le budget du territoire après avis du conseil consultatif ;
 - il est ordonnateur du budget du territoire.

Il est regrettable que cette énumération, heureusement présente dans le décret de 2008, n'ait pas été assumée par le législateur avec la loi de 1955, qui s'est arrêté au milieu du gué en 2007 en mentionnant ce rôle de « chef du territoire » sans la développer, à l'inverse de ce qu'il a fait à propos du rôle de représentant de l'État. Il est au demeurant possible de se demander si ce silence n'équivaut pas à une incompétence négative du législateur, lequel doit fixer les conditions d'exercice de la libre administration des collectivités territoriales.

Cette ostensible absence de développements des compétences de l'administrateur supérieur en tant que chef du territoire fait passer cette fonction au second plan, derrière son rôle de représentant de l'État. Pour cette raison, les TAAF peuvent être davantage perçues comme une excroissance de l'État, un prolongement, que comme un territoire à part entière. À ce titre, le fait que l'administrateur supérieur soit sous l'autorité hiérarchique du ministre chargé de l'outre-mer montre clairement que l'exécutif de ce territoire n'est pas pleinement libre et autonome. Certes, au vu de l'absence de population permanente sur le territoire, il n'est pas certain que cela soit absolument gênant ; néanmoins, le territoire peut avoir des intérêts propres, lesquels exigent une vraie définition de cette fonction. Il est indéniable que cette carence va de pair avec l'absence de définition claire des compétences de la collectivité, qui bénéficie *volens nolens* d'une clause générale de compétence, puisque la fonction de chef du territoire est indissociable des compétences de la collectivité.

Cette situation conduit à un paradoxe : alors que l'impression d'une certaine marge de manœuvre peut se dégager de ces silences, l'action de l'administrateur supérieur peut au contraire être fragilisée du fait de l'absence de fondements juridiques clairs. L'attribution d'une clause générale de compétence aux TAAF est nourrie par les compétences de l'administrateur qui, en tant que chef du territoire, « veille sur les intérêts généraux du territoire », et inversement. De ce fait, l'administrateur peut – et doit – agir, même si cela n'est pas prévu par un texte, dès le moment où seraient en jeu les « intérêts généraux du territoire », qui, en tant que notion à texture ouverte, est susceptible de faire l'objet de multiples interprétations.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle entretient également la difficulté à distinguer le fondement de l'action de l'administrateur supérieur : représentant de l'État ou chef du territoire ? Il est indispensable de clarifier cette situation. Cela permettrait non seulement de

légitimer l'action de l'administrateur supérieur, notamment lorsqu'il intervient en tant que chef du territoire, mais aussi de sécuriser ses actions et de mieux les encadrer. Cette critique n'est, en tous les cas, pas étrangère au fait que l'administrateur cumule deux fonctions : représentant de l'État et chef du territoire.

C.- Le représentant de l'État chef du territoire

Le dédoublement fonctionnel de l'administrateur supérieur, à la fois représentant de l'État et de chef du territoire, lui confère un statut original au sein de l'État : en tant que représentant de l'État, il est soumis au principe hiérarchique, mais il dispose à l'inverse d'une autonomie en tant qu'exécutif local... il est donc un exécutif local autonome subordonné au ministre chargé de l'outre-mer ! Cette curiosité conforte le statut *sui generis* des TAAF en tant que collectivité. Néanmoins, ce cumul de fonctions peut être problématique.

Dans certains cas, cela ne pose aucun problème, bien au contraire. D'abord, la publication des décisions ressortissant à la compétence de l'État et des actes ressortissant à la compétence du territoire peut être assurée de la même façon dans le Journal officiel des Terres australes et antarctiques françaises par l'administrateur supérieur (décret de 2008, art. 18). Ensuite, la concentration des pouvoirs permet d'avoir une vision globale du territoire, l'autorité étatique étant également l'exécutif du territoire ; cela évite, d'une part, l'alourdissement des procédures administratives, et cela permet, d'autre part, l'amélioration de la prise de décision. Enfin, il est permis de se demander si cette concentration ne contrebalance pas l'absence de définition des pouvoirs de l'administrateur supérieur en tant que chef du territoire dans la mesure où il peut mettre en œuvre ses pouvoirs sur le fondement de l'un ou l'autre de ces compétences, même si, dans ces cas, la jurisprudence administrative exige que le fondement retenu soit celui le plus à même de correspondre à la finalité de la décision.

Néanmoins, cette concentration des pouvoirs peut constituer une faille dans l'État de droit car il augmente le risque d'injusticiabilité des actes de l'administrateur supérieur, lequel n'est pas à l'abri d'erreurs²⁷.

Il est en effet indispensable que puissent être contrôlées les actions de l'administrateur supérieur, qui doit respecter l'ensemble des exigences qui s'imposent à lui, en tant qu'autorité publique, mais aussi en tant qu'administrateur supérieur des Terres australes, ces exigences étant notamment issues de la jurisprudence administrative (comme les principes généraux du droit ou l'exigence de proportionnalité) ou de dispositions textuelles, comme la loi de 1955 ou le décret de 2008. À ce titre, ce dernier acte fixe un certain nombre de limites. Il prévoit, en son article 16, que « les dispositions des titres Ier et II [relatives à la compétence de l'administrateur supérieur en tant que représentant de l'État et à son autorité vis-à-vis des services de l'État] ne s'appliquent ni aux organismes ou missions à caractère juridictionnel, ni aux organismes chargés d'une mission de contrôle des comptes, ni aux services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice, sous réserve, pour les investissements et la comptabilité publique, des attributions dévolues à l'administrateur supérieur ». Il prévoit encore, en son article 17, que « I.- les dispositions de l'article 5 [relatives à la compétence de l'administrateur supérieur pour préparer le projet d'action stratégique de l'État dans le territoire] ne s'appliquent pas à

²⁷ V. notamment Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises et le Groupement d'intérêt économique (GIE)* Marion Dufresne II. *Exercices 2015-2020*, op. cit., p. 29 et s.

l'exercice des missions relatives : 1° Aux actions d'inspection de la législation du travail ; 2° Au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des recettes publiques, aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'État et aux modalités d'établissement des statistiques. II.- Les missions indiquées aux 1° et 2° sont remplies sans préjudice de la participation des services qui les exercent aux politiques interministérielles conduites sous l'autorité de l'administrateur supérieur ».

Or, dans le cas des Terres australes, précisément, qu'il agisse en tant que représentant de l'État ou de chef du territoire, l'administrateur supérieur adopte des actes qui sont « sécurisés par les circonstances ». En effet, dans le droit commun, les actes des autorités publiques, représentants de l'État ou exécutifs locaux, sont contrôlés en théorie par plusieurs personnes : les citoyens, le représentant de l'État le cas échéant, ou le juge. Or, ici, l'absence de population permanente et de contrôle des actes par une autre autorité diminue le risque contentieux ainsi que les chances de remise en question des actes de l'administrateur supérieur. Certes, le territoire n'est pas à l'abri de contentieux – lorsqu'il est question de ses cocontractants, de son personnel ou des entités économiques qui ont intérêt à intervenir sur le territoire, pour la pêche par exemple ; toutefois, ceux-ci restent ponctuels et peu nombreux, notamment en raison du fait que le champ des personnes pouvant les contester reste restreint²⁸. Il y a conséquemment un angle mort dans la légalité des actes qu'il adopte, puisque les chances que ces derniers soient remis en cause sont réduites ; le juge administratif ayant peu à connaître des actes de la collectivité, il participe peu à l'interprétation des règles ou des notions concernant les TAAF, ce qui atténue sa contribution à la consolidation de leur statut.

Cette quasi-absence de contre-pouvoir présente un risque pour la démocratie et l'État de droit. Il est impératif de mettre en place un système de contrôle *a posteriori* pour pallier cette insuffisance. Un contrôle par une autre préfecture – celle de La Réunion par exemple – ne serait pas judicieux ; néanmoins, une autre voie consistant à faire contrôler les actes de l'administrateur supérieur par les services centraux du ministère serait pertinente, sans que cela ne soit problématique du point de vue de son statut de « collectivité » et de sa « libre administration » – puisqu'il ne s'agit pas d'établir une tutelle.

En tout état de cause, il y a lieu de préciser que d'autres textes que la loi de 1955 et le décret de 2008 attribuent des compétences spécifiques à l'administrateur supérieur. Le décret de 2008 l'envisage d'ailleurs en prévoyant que l'administrateur supérieur « prend tous actes réglementaires qui relèvent de sa compétence de chef du territoire aux termes des lois et règlements » (décret de 2008, art. 19, al. 3). L'identification de ces compétences – et de leurs limites – conduit à se référer au régime législatif des TAAF pour saisir les normes qui les concernent. Or, le régime de la spécialité législative n'est pas sans poser de problème quant à l'identification des responsabilités de l'administrateur supérieur et, plus largement, du droit applicable aux TAAF.

²⁸ L'appréciation de l'intérêt à agir des associations dans le contentieux administratif complique par exemple la possibilité pour ces dernières de remettre en cause l'action de l'administrateur supérieur.

SECTION 3.- LE RÉGIME LÉGISLATIF DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

§ 1.- La teneur de la spécialité législative

A.- Le principe

1.- Les fondements du principe

Contrairement à ce qu'il a pu faire pour d'autres collectivités ultramarines, le constituant ne s'est pas prononcé sur le régime législatif des Terres australes. Pour ce qui est des départements et régions d'outre-mer par exemple, il a prévu le régime de l'identité législative, c'est-à-dire une applicabilité des normes de plein droit, sous réserve d'adaptations le cas échéant (Constit., art. 73, al. 1). À l'instar de ce qu'il a fait pour les collectivités d'outre-mer, pour lesquelles il a renvoyé au législateur, par le biais d'une loi organique, la charge de définir « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables » (Constit., art. 74) – ce dernier ayant opté explicitement pour le régime de la spécialité législative –, pour les TAAF, il n'a pas non plus tranché. Il a simplement prévu que la loi « détermine le régime législatif (...) des Terres australes et antarctiques françaises » (Constit., art. 72-3, al. 4). Au vu de cette formulation, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que le constituant avait entendu exclure, à ce moment-là, le régime de la spécialité législative pour la collectivité ultramarine, loin de là.

Auparavant, ce régime concernait les « territoires d'outre-mer », au sein desquels figuraient les TAAF. Il était question de conférer à ces territoires « une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République » (v. l'art. 74 de la Constitution de 1958 avant la révision constitutionnelle de 2003, ainsi que la Constitution de 1946, art. 72 et 74) ; autrement dit, ce principe trouve sa justification dans les spécificités de ces territoires. En ce sens, d'après le Conseil constitutionnel, « si, d'après l'article 73 de la Constitution, le régime législatif des départements d'outre-mer peut faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, l'organisation des territoires d'outre-mer peut, *a fortiori*, déroger au régime législatif résultant de l'article 34 de la Constitution »²⁹. C'est sur cette base que la loi de 1955 prévoit que, « dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin » (art. 1-1).

2.- La signification du principe

Le principe de spécialité législative affecte le champ d'application territorial des textes « nationaux ». D'ailleurs, contrairement à ce que son appellation indique, ce régime ne se limite pas aux seules lois : il concerne également les actes réglementaires d'envergure nationale.

²⁹ Cons. constit., 2 juillet 1965, *Nature juridique des articles 1^{er}, 5 et 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce*, n° 65-34 L, consid. 21.

Il repose sur une logique simple : ne sont applicables dans les TAAF que les normes nationales qui prévoient expressément leur applicabilité dans la collectivité. Héritée de l'ancien régime³⁰, cette idée selon laquelle « rien n'est applicable sauf si l'applicabilité est prévue »³¹ est l'inverse de celle au cœur de l'identité législative, selon laquelle « tout est applicable sauf si la non-applicabilité est prévue ». Ce faisant, comme l'a rappelé le Conseil d'État à plusieurs reprises, l'absence de mention expresse de l'applicabilité des normes du droit commun dans les TAAF exclut cette applicabilité³². L'indication formelle d'applicabilité est donc décisive afin que le champ d'application territorial des normes nationales soit étendu aux TAAF.

L'existence même de ce principe entraîne une dualité des normes juridiques applicables sur le territoire de La République. En effet, « La Constitution distingue (...) d'une part un ordre juridique de droit commun caractérisé par l'applicabilité de plein droit des lois générales et incluant les départements d'outre-mer et d'autre part des ordres juridiques propres à chaque territoire d'outre-mer où les lois générales ne s'appliquent pas, sauf mention spéciale »³³. Dans ce prolongement, d'une perspective locale, il y aura donc, d'une part, un droit d'origine nationale, soit applicable de plein droit, soit applicable en raison d'une mention expresse, et, d'autre part, un droit, supplétif, d'origine locale.

Mais, de par sa physionomie, ce principe rend délicate l'identification des normes applicables dans les territoires concernés : si sa logique est une, ses conséquences sont multiples. En ceci : l'applicabilité des normes n'est pas la même dans ces territoires soumis à ce régime législatif, de sorte qu'une norme applicable dans l'un d'eux peut ne pas l'être ailleurs. Les territoires s'étant ainsi approprié ce principe, cela a conduit certains auteurs à considérer que, depuis 2007, il y a un « démantèlement de l'unité jadis présentée par le principe de spécialité législative, en liant l'acceptation de ce principe, à chacun ou presque, des statuts des collectivités ultramarines qui y sont soumises »³⁴.

Cela étant, ce principe n'est pas absolu et connaît de substantielles exceptions.

B.- Les exceptions

Le régime de la spécialité législative s'applique par principe aux TAAF, et il connaît aussi des exceptions qui découlent tantôt de la loi de 1955, tantôt la dépassent.

1.- Les exceptions textuelles

La loi de 1955 prévoit un certain nombre de cas dans lesquels le principe de spécialité législative ne s'applique pas. Pour ces derniers, le droit national s'applique de plein droit, le cas échéant, « sans préjudice de dispositions les adaptant à l'organisation particulière du territoire

³⁰ E. Jos, « Outre-mer : régime constitutionnel des collectivités régies par l'article 73 », *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre I (folio n° 1905), 2012-4.

³¹ Sur le sujet, v. surtout Y. Brard, « Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française », *AJDA*, 1992, p. 544.

³² CE, 12 mai 1989, *Ministre des départements et des territoires d'outre-mer c. Mme Piermont*, n° 85851 ; CE, 12 mai 1989, *Ministre des départements et des territoires d'outre-mer c. Mme Piermont*, n° 85852.

³³ J.-Cl. Douence, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales d'outre-mer », *RFDA*, 1992, p. 462.

³⁴ E. Matutano, « L'identité et la spécialité législative », *JCP A*, n° 10-11, 5 mars 2007, 2065.

(art. 1-1). En d'autres termes, le droit localement applicable sera, dans ces domaines et par principe, le droit « commun », sans qu'il n'y ait de mention particulière d'applicabilité.

Premièrement, sont visées les dispositions relatives :

- à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, du médiateur de la République, du défenseur des enfants, ainsi que de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;
- à la défense nationale ;
- à la nationalité ;
- au droit civil ;
- au droit pénal et à la procédure pénale ;
- à la monnaie, au Trésor, au crédit et aux changes, aux relations financières avec l'étranger, à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, à la lutte contre le financement du terrorisme, aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière, au régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, aux intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives ;
- au droit commercial et au droit des assurances ;
- à la procédure administrative contentieuse et non contentieuse ;
- aux statuts des agents publics de l'État ;
- à la recherche.

La liste fournie ici par l'article 1-1 de la loi de 1955 s'inscrit ici dans le droit fil de la jurisprudence dans le sillage de laquelle s'inscrit la doctrine administrative³⁵.

Deuxièmement, sont concernées « les lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et les décrets qui décident de leur publication ».

Troisièmement, est également applicable de plein droit « toute autre disposition législative et réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République ».

Cette exception n'est pas nouvelle dans la mesure où elle se retrouve dans la plupart des lois fixant le statut de collectivités *lato sensu* soumises au régime de la spécialité législative. Elle se retrouvait déjà dans la version initiale de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer³⁶ (art. 4, a), ainsi que dans l'ancienne

³⁵ V. à cet égard la circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des D.O.M.-T.O.M., *JORF* du 24 avril 1988.

³⁶ *JORF* du 30 juillet 1961.

loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte³⁷ (art. 3). Elle se retrouve désormais dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie³⁸ (art. 6-2) ainsi que dans la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française³⁹, à son article 7 tel que modifié par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française⁴⁰, laquelle n'a pas fait l'objet de débat particulier sur ce sujet lors des discussions parlementaires⁴¹.

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, l'énumération présente dans les lois statutaires des domaines exclus de la spécialité législative « ne saurait être entendue comme excluant les autres textes qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République »⁴². Il est question ici des « lois de souverainetés »⁴³, toujours listées par le Parlement « par précaution »⁴⁴.

Cette mention d'inspiration jacobine renforce évidemment l'unité de l'État. Elle permet notamment au législateur, comme au pouvoir réglementaire, de se ménager une marge d'applicabilité des normes nationales dans des domaines « éminents ». Elle rappelle ici le caractère unitaire de l'État là où le principe de spécialité paraît au contraire le morceler. Et, parce que l'État ne saurait être déchiré par l'hétérogénéité de ces territoires et, en particulier, le principe de spécialité, les juges constitutionnels ont estimé que cette énumération était « évidemment illusoire »⁴⁵. D'un autre point de vue, cependant, une telle formule balai est bien le signe que l'action du législateur peut être imparfaite ou, à tout le moins, qu'il n'est pas en mesure de référencer tous les domaines concernés sans oublier. Au surplus, parce que cette liste est susceptible d'être enrichie à l'envi, elle est marquée par l'incomplétude – ou l'ouverture, question de perspective –, ce qui encore le signe de la crainte, par le législateur, de perdre sa maîtrise normative sur l'ensemble du territoire national. Pour le dire plus nettement, le principe de spécialité est ainsi fait qu'il effraie.

Toujours est-il que le risque de divergence d'interprétation sur ces exceptions existe entre, d'une part, les autorités nationales et, d'autre part, les autorités locales, les premières considérant qu'une disposition est applicable de plein droit et les secondes estimant que celle-ci ne l'est que sous condition de mention d'applicabilité. Il est tout à fait envisageable que cela se manifeste dans un texte législatif ou réglementaire, son auteur, persuadé de son applicabilité

³⁷ *JORF* n° 0161 du 13 juillet 2001 ; A. Oraison, « Réflexions générales sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte », *LPA*, 22 nov. 2001, p. 4

³⁸ *JORF* n° 0068 du 21 mars 1999.

³⁹ *JORF* n° 52 du 2 mars 2004, texte n° 1 : O. Gohin et M. Joyau, « L'évolution institutionnelle de la Polynésie française », *AJDA*, 2004, p. 1242.

⁴⁰ *JORF* n° 0285 du 8 décembre 2007.

⁴¹ V. le compte rendu des débats de la séance du 12 novembre 2007, à propos de l'amendement n° 12 présenté par M. Cointat.

⁴² Cons. Constit., 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, n° 2004-490 DC, consid. 18.

⁴³ E. Matutano, « Actualité d'une notion en mutation : les lois de souveraineté », *RFDC*, n° 63, 2005, p. 517-537.

⁴⁴ Lorsqu'il fut question de la Polynésie française, cette mention avait été insérée pour « clarifier et mettre à jour le régime législatif de la Polynésie française, tout en respectant mieux l'esprit de notre Constitution » ; seraient concernés des domaines tels que « la procédure administrative contentieuse ou la répression d'infractions liées notamment au terrorisme et au blanchiment d'argent » (J. Bignon, Rapport n° 417, Ass. Nat., 20 novembre 2007, p. 71-72).

⁴⁵ V. le commentaire officiel de la décision n° 2004-490 DC.

de plein droit, ne prenant pas la peine de mentionner son applicabilité dans les TAAF. Certes, parfois, cette difficulté est palliée par une formule rituelle indiquant que « le présent texte est applicable sur l'ensemble du territoire de la République ». Par exemple, le code de la défense prévoit qu'il « est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement » (art. L. 1) ; cela ne l'empêche pas, au vu du principe de spécialité, de prévoir des aménagements et de neutraliser l'applicabilité de certaines dispositions dans les TAAF (v. le Titre 1^{er} du Livre III de la Partie 6 du code).

Ces éléments montrent clairement que, même dans ces domaines, le principe de spécialité produit des effets, ce qui fait naître quelques zones d'ombre. Il est conséquemment souhaitable que, pour toutes les lois de souveraineté, le législateur ainsi que le pouvoir réglementaire mentionnent leur applicabilité dans les territoires soumis à la spécialité législative pour lever tout doute à ce sujet.

Quatrièmement, sont enfin mentionnées parmi les exceptions « les dispositions réglementaires en vigueur en métropole qui définissent les actes individuels ne devant pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique et celles qui définissent les catégories d'actes administratifs dont la publication au Journal officiel de la République française sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur » (art. 1-2, III).

Cette limitation du champ du principe de spécialité par la loi de 1955 atteste que l'unité de l'État prime en tout état de cause les spécificités des Terres australes, comme celle des autres collectivités ultramarines.

2.- Les autres exceptions

Ainsi que cela a été dit, le constituant s'est borné, à l'article 72-3 de la Constitution, à renvoyer au législateur le soin de déterminer « le régime législatif et l'organisation particulière » des Terres australes. De ce fait, et même si cela avait été envisagé pour le constituant – qui ne l'a pas décidé –, le régime de la spécialité législative, pour la collectivité, n'a pas de valeur constitutionnelle, mais simplement valeur législative. Plusieurs limites en découlent, par le jeu de la hiérarchie des normes.

Il en va ainsi des normes constitutionnelles et internationales, qui ont vocation à s'appliquer dans les TAAF indépendamment d'une quelconque mention en ce sens. Par exemple, lorsque la Charte de l'environnement de 2004 mentionne « toute personne » ou « les autorités publiques », cela inclut l'administrateur supérieur, représentant de l'État et chef du territoire. Il en est de même pour toutes les normes constitutionnelles, qu'elles soient objectives (comme la continuité du service public) ou subjectives (comme l'égalité et ses ramifications). Le même raisonnement vaut pour les textes internationaux ; c'est ce qui explique que la loi de 1955 prévoit l'applicabilité de plein droit « [des] lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et [d]es décrets qui décident de leur publication, ainsi que [de] toute autre disposition législative et réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République » (art. 1-1). Cela étant, les normes européennes doivent être mises à part dans la mesure où les Terres australes et

antarctiques françaises sont considérées comme des « pays et territoires d’outre-mer » (TFUE, art. 198 et s.)⁴⁶.

Au-delà de cette lecture normativiste, l’action des TAAF a également vocation, dans le cadre de l’État de droit, à être contrôlée par le juge administratif – sous réserve des observations émises *supra*. En la matière, il est communément admis que le juge administratif est créateur d’authentiques normes juridiques qui s’imposent aux autorités publiques. Mais, s’il est vrai que des interprétations juridictionnelles peuvent s’attacher à des dispositions non applicables dans les TAAF, le « mimétisme interprétatif » n’est pas à exclure, d’autant que le Conseil d’État veille à l’unité du droit administratif sur l’ensemble du territoire national. En conséquence, toute norme ou exigence dégagée par la jurisprudence – surtout lorsqu’il est question d’un principe général du droit – est susceptible de s’appliquer dans la collectivité – et à elle – dans la mesure où elle a vocation à concerner toutes les autorités administratives françaises. Il en va ainsi du principe de proportionnalité dégagé par le juge administratif qui impose une adéquation entre les fins et les moyens de l’action administrative, des règles relatives à l’identification des contrats administratifs, lesquelles s’appliquent aux contrats conclus par la collectivité⁴⁷, ou encore de l’égalité devant la loi et de l’égal accès aux fonctions publiques⁴⁸.

Le régime de la spécialité législative singularise donc effectivement les TAAF, comme les autres collectivités concernées, sans pour autant les autonomiser complètement et les détacher du dénominateur commun que constitue l’unité de l’État et de son ordre juridique.

§ 2.- La mise en œuvre de la spécialité législative

A.- État des lieux du droit applicable dans les TAAF

Les textes qui mentionnent les « Terres australes et antarctiques françaises » sont extrêmement nombreux.

Pour preuve, une simple recherche sur le site Légifrance avec cette entrée rend compte du fait que plusieurs textes en font mention : 176 lois, 1 loi organique, 666 décrets, 111 ordonnances, entre autres, au moment de l’écriture du présent rapport. Cela inclut les textes de codification mais aussi ceux qui n’ont pas vocation à intégrer les codes.

Du fait de ce nombre conséquent de références, il n’est pas possible de les mentionner toutes ici. Il s’agira plutôt de se concentrer sur les dispositions aujourd’hui codifiées, qui rassemblent les principales règles applicables aux autorités publiques et qui permettent d’appréhender en partie le droit applicable aux TAAF.

La situation varie ici en fonction des codes : alors que certains ne comportent aucune mention relative aux TAAF, certains les mentionnent.

⁴⁶ V. la décision (UE) 2021/1764 du 5 octobre 2021 relative à l’association des pays et territoires d’outre-mer à l’Union européenne, y compris les relations entre l’Union européenne, d’une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d’autre part (décision d’association outre-mer, y compris le Groenland), *JOUE* L 355 du 7 octobre 2021, p. 6.

⁴⁷ CAA Bordeaux, 24 mai 2018, *Société IOE Ltd*, n° 15BX00402.

⁴⁸ CE, Ass., 2 janvier 1982, *M. Ah Won*, n° 35196.

1.- Les codes sans mention des TAAF

Certains codes ne mentionnent aucunement les Terres australes. Or, la morphologie du régime de la spécialité législative, pensée dans le cadre de l'État unitaire, conduit de fait à deux conséquences radicalement opposées selon dispositions en cause : soit leur applicabilité, soit, au contraire, leur inapplicabilité. Le domaine de ces codes est ici déterminant.

En effet, certains d'entre eux peuvent relever de l'énumération de l'article 1-1 de la loi de 1955 ou, plus largement, des lois de souverainetés. Les dispositions de ces codes sont alors applicables. À l'inverse, cependant, ceux qui ne relèvent pas de ces champs sont inapplicables, sauf s'ils comportent une mention en ce sens.

Pour ces mêmes raisons, d'ailleurs, pourraient être applicables en raison de leur rattachement à ces lois de souverainetés plusieurs codes qui, en raison de leur objet toutefois, se confronteraient à des difficultés particulières dans les TAAF, en particulier en raison de l'absence de population permanente. Dans ces cas, l'applicabilité territoriale serait envisageable, mais les conditions de l'applicabilité matérielles de ces codes ne seraient pas réunies, annihilant *ipso facto* leur applicabilité dans le territoire.

Il est donc important de bien distinguer les différents paramètres de l'applicabilité qui affecte ce territoire si particulier.

Pour ces raisons, il serait bienvenu que le législateur, comme le pouvoir réglementaire lorsqu'il intervient dans ces domaines, apporte des précisions sur l'applicabilité de ces codes dans les Terres australes et, plus largement, dans les territoires soumis à ce régime de la spécialité législative.

En l'état actuel du droit, parmi les codes qui ne comportent pas de mention des TAAF, il y a donc lieu de distinguer :

- Les codes applicables ou susceptibles de concerner les TAAF :
 - Code de commerce
 - Code pénal
 - Code de justice administrative
 - Code de justice militaire (v. not. art. L. 4)
 - Code de la justice pénale des mineurs
 - Code de procédure civile
 - Code de procédure pénale
 - Code des douanes (v. not. art. 1), uniquement pour ce qui est des « pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière » (loi de 1955, art. 1-1)
 - Code des juridictions financières
 - Code électoral (pour le personnel des TAAF)
 - Livre des procédures fiscales (v. not. art. R. 45 F-3)

- Les codes inapplicables :
 - Code de l'artisanat
 - Code de la construction et de l'habitation

- Code de la route
- Code de l'éducation
- Code de l'énergie
- Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
- Code des impositions sur les biens et services
- Code du tourisme
- Code général de la propriété des personnes publiques
- Code pénitentiaire

Il y a lieu néanmoins de préciser que cette répartition pourrait être remise en cause. L'applicabilité ou non de certains codes peut faire l'objet de quelques doutes, car le champ des « lois de souverainetés » n'est pas très clair. Il en va ainsi du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP). Outre le fait que les TAAF sont encore soumises aux dispositions du Code du domaine de l'État (*v. infra*), elles ont pu soutenir, devant le juge administratif, que ce code n'était pas applicable car elles ne sont pas une « collectivité territoriale », qualification discutée précédemment. Or, les champs du code du domaine de l'État et du CGPPP ne correspondent pas ; la question se pose donc de savoir si le CGPPP est applicable dans ces cas. De ce point de vue, outre la qualification actuelle de « collectivité » pour les TAAF, le CGPPP est une codification de la jurisprudence administrative qui, elle, est applicable dans les TAAF. Or, une application stricte du régime de la spécialité législative pourrait conduire à considérer que l'entreprise de codification du droit n'affecte pas les TAAF, et que celles-ci restent soumises aux règles jurisprudentielles antérieures uniquement, lesquelles restent au demeurant applicables dans les collectivités de droit commun pour toutes les situations antérieures à l'entrée en vigueur du code. Selon nous, une telle interprétation est problématique car elle ne contribue pas à la lisibilité du droit qui y est applicable. Pour cette raison, il est nécessaire de prôner une interprétation dynamique et souple de la spécialité législative pour intégrer l'évolution du droit applicable (*v. infra*).

2.- Les codes avec mention des TAAF

Les codes qui comportent des mentions d'applicabilité aux TAAF sont nombreux, et les façons de faire sont hétérogènes.

Trois types de dispositions peuvent être identifiées : des dispositions relatives à l'applicabilité des dispositions législatives, des dispositions relatives à l'adaptation des dispositions législatives applicables et, enfin, des dispositions de fond qui établissent des règles spécifiquement dédiées au territoire.

En s'en tenant aux parties législatives des codes, le bref recensement suivant peut être établi.

Code de la commande publique :

- Localisation : Partie I, Livre IV, Titre VIII, Chapitre unique :
 - art. L. 1481-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 1 à L. 6, L. 1100-1, L. 1110-1 à L. 1113-1, L. 1120-1 à L. 1122-1, L. 1210-1 à L. 1212-4, L. 1220-1 à L. 1220-3, L. 1300-1, L. 1311-1 à L. 1312-2, L. 1321-1 à L. 1323-1 et L. 1330-1, avec mention des versions applicables)
 - art. L. 1481-2 : disposition d'applicabilité (« suppression » de l'al. 3 de l'art. L. 1121-3 pour son application) et d'adaptation (remplacement d'expression pour l'art. L. 1330-1).
- Localisation : Partie II, Livre VI, Titre VIII, Chapitre unique :
 - art. L. 2681-1 : disposition d'applicabilité de plusieurs articles du code, avec mention des versions applicables
 - art. L. 2681-2 à L. 2681-6 : dispositions d'adaptation (remplacement de références ou d'expressions, « suppression » d'alinéas d'articles ou d'expression, remplacement de certains alinéas par de nouvelles rédactions)
- Localisation : Partie II, Livre VII, Titre II, Chapitre VIII :
 - art. L. 2728-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 2711-1 à L. 2711-8, avec mention des versions applicables)
- Localisation : Partie III, Livre III, Titre VIII, Chapitre unique :
 - art. L. 3381-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 3000-1 à L. 3000-4, L. 3100-1, L. 3111-1 à L. 3114-10, L. 3120-1 à L. 3123-2, L. 3123-3, L. 3123-4 à L. 3126-2, L. 3131-1 à L. 3132-6, L. 3133-1 et L. 3133-2, L. 3133-4 à L. 3133-8, L. 3133-10, L. 3133-12 et L. 3133-13, L. 3134-1 et L. 3134-2, L. 3135-1 à L. 3136-3, L. 3136-4, L. 3136-6 à L. 3136-10, L. 3137-1, L. 3137-3 et L. 3137-4, L. 3200-1, L. 3211-1 à L. 3212-3, L. 3212-4, L. 3213-1 à L. 3214-1, L. 3215-1, L. 3221-1 à L. 3221-6, L. 3221-7, avec mention des versions applicables)
 - art. L. 3381-2 et L. 3381-3 : disposition d'adaptations (remplacement de références ou d'expressions, « suppression » d'alinéas et d'expression, remplacement de certains alinéas par de nouvelles rédactions)
- Localisation : Partie III, Livre IV, Titre II, Chapitre VIII :
 - art. L. 3428-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 3411-1 à L. 3411-7)

Code de la consommation :

- Localisation : Titre V, Chapitre Ier :
 - art. L. 251-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 218-1 et L. 218-2, avec mention des versions applicables)
- Localisation : Titre VI, Chapitre III :
 - art. L. 463-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 425-1, avec mention de la version applicable)

Code de la défense :

- Localisation : Partie 6, Livre III, Titre Ier :
 - art. L. 6311-1 : disposition d'adaptation : « En l'absence d'adaptation, les références faites, par des dispositions du présent code applicables (...) dans les Terres australes et antarctiques françaises, à des dispositions qui n'y sont pas applicables sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement »
 - art. L. 6312-1 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité des art. L. 1334-1 et L. 1336-1)
 - art. L. 6313-1 et 6313-2 : disposition d'adaptation
 - art. L. 6313-3 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité des art. L. 2323-2, L. 2323-5 et L. 2335-8 à L. 2335-18)
 - art. L. 6313-4. : disposition d'adaptation (remplacement de références)
 - art. L. 6314-1 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité des art. L. 3414-1 à L. 3414-8)
 - art. L. 6315-1 : disposition d'applicabilité (applicabilité de l'art. L. 4123-9-1, avec mention de la version concernée)
 - art. L. 6315-2 : disposition d'adaptation (remplacement de références)
 - art. L. 6316-1 : disposition d'adaptation (remplacement de références)
- Localisation : Partie 6, Livre III, Titre V :
 - art. L. 6351-1 : disposition d'applicabilité de l'ensemble des articles du code sous réserve des dispositions du traité sur l'Antarctique
 - art. L. 6351-2 : disposition d'adaptation
 - art. L. 6353-1 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité des articles L. 2112-1 et L. 2142-1)
 - art. L. 6353-2 : disposition d'adaptation (modification de d'expression, suppression de références et d'expression, nouvelle rédaction d'article)

Code de la propriété intellectuelle :

- Localisation : Partie III, Livre VIII, Titre unique, Chapitre unique :
 - art. L. 811-1, al. 3 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité des art. L. 133-1 à L. 133-4, L. 421-1 à L. 423-2, ainsi que l'art. L. 335-4, al. 4 [neutralisation d'applicabilité de l'alinéa]).
 - art. L. 811-1, al. 3 : disposition d'applicabilité (art. L. 336-2, avec mention de la version concernée)
 - art. L. 811-2 : disposition d'adaptation (remplacement d'expression)
 - art. L. 811-2-1, L. 811-3, L. 811-3-1 : dispositions d'adaptation (nouvelle rédaction d'articles applicables pour leur application dans les TAAF : art. L. 122-3-1 et L. 211-6 ; L. 811-3 ; L. 713-4)
 - art. L. 811-5 : disposition d'applicabilité (des règles applicables en métropole en vertu du règlement (UE) 2017/1001 du 14 juin 2017)
 - art. L. 811-6 : disposition d'adaptation (rédaction spécifique de l'art. L. 717-1 pour son application dans les TAAF)

Code de la recherche :

- Localisation : Livre III, Titre VI, Chapitre VIII :
 - art. L. 368-1 : disposition d'applicabilité et d'adaptation pour le Livre III (à noter : l'applicabilité se déduit ici de la rédaction de l'article : « Pour l'application du présent livre dans les TAAF, le ministre chargé de la recherche exerce les compétences dévolues au recteur de région académique »)
- Il est notable que le code contient certains chapitres vides (voir *entre autres* Livre II, Titre VI, Chapitre VIII), avec la phrase suivante : « Le présent chapitre ne comprend pas de dispositions législatives ».

Code de la santé publique :

- Localisation : Partie I, Livre V, Titre III :
 - art. L. 1531-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 1131-4, excepté le dernier alinéa) + disposition d'adaptation + disposition de fond
 - art. L. 1531-2 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre I, Titre I, Chapitre préliminaire)
 - art. L. 1531-3 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre I, Titre I, Chapitre I)
 - art. L. 1532-1 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre II, Titre I) et d'adaptation
 - art. L. 1532-2 : disposition d'applicabilité (Livre II, Titre II, art. L. 1221-3 à L. 1221-7 et L. 1222-9)
 - art. L. 1532-3 : disposition d'adaptation (modification art. L. 1221-4)
 - art. L. 1532-4 : disposition de fond (compétence particulière du représentant de l'état pour éléments du corps humain)
 - art. L. 1533-1 : disposition d'applicabilité (partie I, Livre III, Titre III) et d'adaptation
 - art. L. 1534-1 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre I, art. L. 1127-1 et L. 1127-2, titre III, chapitre III, art. L. 1115-1 et L. 115-2)
 - art. L. 1534-6 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre II, titre VII, Chapitre I, sauf art. L. 1271-1, L. 1271-7 et L. 1271-8)
 - art. L. 1534-7 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre II, Titre VII, Chapitres II, III et IV)
 - art. L. 1534-16 : disposition de fond
 - art. L. 1534-17 : disposition d'applicabilité (art. L. 1336-5 à L. 1336-9)
 - art. L. 1535-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 1413-13 et L. 1413-14)
 - art. L. 1535-2 : disposition d'applicabilité (art. L. 1421-1, L. 1421-2, L. 1421-3 et L. 1427-1)
 - art. L. 1536-1 : disposition d'applicabilité (Partie I, Livre I, art. L. 1141-1 à L. 1141-3) (*parfois on cite les parties, titres, livres, parfois non ...*)
- Localisation : Partie II, Livre IV, Titre III :
 - art. L. 2431-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 2222-2, L. 2222-4, L. 2223-1 et L. 2223-2) et d'adaptation

- art. L. 2432-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 2212-1, L. 2212-7 et L. 2212-8) et d'adaptation
- Localisation : Partie III, Livre VIII, Titre III :
 - art. L. 3831-1 : disposition d'applicabilité (Partie III, Livre I, Titre II, Chapitre II)
 - art. L. 3832-1 : disposition de fond
 - art. L. 3833-1 : disposition d'applicabilité (Partie III, Livre IV, Titre II et Titre I, chapitre III sous réserves pour certains art. de leur version de la loi 2019-222...)
 - art. L. 3833-2 : disposition d'adaptation
 - art. L. 3833-3 : disposition d'applicabilité (art. L. 3432-1)
 - art. L. 3834-1 : disposition d'applicabilité (Partie III, Livre VII)
- Localisation : Partie IV, Livre IV, Titre III :
 - art. L. 4431-1 : disposition d'applicabilité (Partie IV, Livre 1 ; titre I (sauf quelques art.), de l'art. L. 4122-2, al. 1, Titre II, Chapitre VII, du Titre III, chapitre I, sauf art., titre IV, chap. I, Titre V, chap. 1, titre VI)
 - art. L. 4431-2 : disposition d'applicabilité (pour son application de l'art. L. 4113-5) (*donc on « supprime », et on ne neutralise pas l'applicabilité... curieux : pourquoi pas une applicabilité de l'art. sauf de l'alinéa ?*)
 - art. L. 4431-3 : disposition de fond
 - art. L. 4431-4 : disposition de fond
 - art. L. 4431-5 : disposition d'adaptation
 - art. L. 4431-6 : disposition de fond
 - art. L. 4431-6-1 : disposition d'adaptation
 - art. L. 4431-7 : disposition d'adaptation
 - art. L. 4431-8 : disposition d'adaptation
 - art. L. 4431-9 : disposition de fond
 - art. L. 4431-10 : disposition d'adaptation
 - art. L. 4432-1 : disposition d'applicabilité (Partie IV, Livre II, Titre V, Chapitre I)
 - art. L. 4433-1 : disposition d'applicabilité (Partie IV, Livre II, Titre V, Chapitre II)
- Localisation : Partie V, Livre V, Titre III :
 - art. L. 5531-1 : disposition d'applicabilité (Partie V, Livre I, Titre III, Chapitre II, art. L. 5134-1, I et Livre IV, Titre III, Chapitre II)

Code de la sécurité intérieure :

- Localisation : Livre Ier, Titre V, Chapitre VIII :
 - art. L. 158-1 : disposition d'applicabilité (titre 1^{er} du titre II (L. 122-3) et du titre IV, avec mention de la version concernée)
 - art. L. 158-2 : disposition d'adaptation
- Localisation : Livre II, Titre VIII, Chapitre VIII :
 - art. L. 288-1 : disposition d'applicabilité (plusieurs dispositions concernées, avec mention des versions concernées)

- art. L. 288-2 : disposition d'adaptation
- Localisation : Livre III, Titre IV, Chapitre VII :
 - art. L. 347-1 : disposition d'applicabilité (titre 1 du livre III et des art. L. 320-1 à L. 320-18, L. 321-5, L. 321-5-1, L. 321-6, L. 322-3 à L. 322-17, L. 323-1 à L. 324-14, avec mention des versions concernées)
 - art. L. 347-2 : disposition d'adaptation
- Localisation : Livre IV, Titre IV, Chapitre VIII :
 - art. L. 448-1 : disposition d'applicabilité (livre IV, « à l'exception des art. L. 411-5 et L. 411-6 », avec mention des versions concernées)
- Localisation : Livre VI, Titre IV, Chapitre VII :
 - art. L. 648-1 :
 - disposition d'applicabilité (titre I^{er} (sauf des art. L. 612-5-1 et L. 617-2-1) et du titre III du livre VI, avec mention des versions concernées)
 - disposition d'adaptation
- Localisation : Livre VII, Titre VI, Chapitre VIII :
 - art. L. 768-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 721-1 et L. 721-2, L. 733-1 à L. 733-4 et L. 741-1 à L. 741-5, L. 742-1, L. 742-5, L. 742-6, L. 742-8 à L. 742-10 et L. 742-12, avec version concernée)
 - art. L. 768-2 : disposition d'adaptation
- Localisation : Livre VIII, Titre IX, Chapitre VIII :
 - art. L. 898-1 :
 - disposition d'applicabilité (titres I à VIII du Livre VIII)
 - disposition d'adaptation
 - disposition de fond (nouvelle rédaction d'article)

Code de l'action sociale et des familles :

- Localisation : Livre V, Titre IX, Chapitre unique :
 - art. L. 591-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 114-1, al. 1, art. L. 114-5 et L. 146-1, al. 4)

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

- Localisation : Livre I, Titre V, Chapitre VII :
 - art. L. 157-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 110-1 à L. 110-6, L. 121-7 à L. 121-18, L. 123-1, L. 131-1 à L. 131-4, L. 140-1, L. 141-1 à L. 141-9 et s., avec mention des versions concernées)
 - art. L. 157-2 : disposition d'adaptation
- Localisation : Livre III, Titre VI, Chapitre VII :
 - art. L. 367-1 : disposition de fond (règles d'entrée des étrangers sur le territoire) et d'applicabilité (non applicabilité aux agents diplomatiques et aux consuls de carrière)
 - art. L. 367-2, art. L. 367-3, art. L. 367-4, art. L. 367-5, art. L. 367-6 : dispositions de fond sur le même sujet
- Localisation : Livre V, Titre IX, Chapitre VII :
 - art. L. 597-1 : disposition de fond (droit d'asile)

- Localisation : Livre VII, Titre VI, Chapitre VII :
 - art. L. 767-1 : disposition de fond (règles relatives à une décision d'éloignement sur le fondement de la loi n° 71-569 du 15 juillet 1971)
- Localisation : Livre VIII, Titre III, Chapitre VII :
 - art. L. 837-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 821-6, L. 821-8 et L. 821-9, L. 821-12 à L. 821-13, L. 823-1 à L. 823-8 et L. 823-10) avec mention de ceux « applicables de plein droit »
 - art. L. 837-2 : disposition d'adaptation et de fond
 - art. L. 837-3 : disposition de fond (compétences du pouvoir réglementaire pour la fixation des règles)
 - art. L. 837-4 : disposition de fond (compétences du pouvoir réglementaire pour la fixation des règles)

Code de l'environnement :

- Localisation : Livre VI, Titre IV :
 - art. L. 640-1 :
 - disposition d'applicabilité (plusieurs articles du code, avec mention des versions concernées)
 - disposition d'adaptation
 - art. L. 640-2 : disposition d'adaptation
 - art. L. 640-3 : disposition d'applicabilité (art. L. 711-1 à L. 713-9)
 - art. L. 640-4 : disposition d'applicabilité (dispositions de la section 1 (sous réserve des art. L. 597-23 à L. 597-25), de la section 2 (sous réserve des art. L. 597-45 et L. 597-46), et du chapitre VII du titre IX du livre V))
 - art. L. 640-5 : disposition d'applicabilité (applicabilité de la section 3 du chapitre II du titre 1^{er} du livre IV, du II de l'article L. 415-1 et de l'article L. 415-3-1)

Code de l'organisation judiciaire :

- Localisation : Livre V, Titre IV :
 - art. L. 541-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 212-5-1 et L. 212-5-2, avec mention des versions concernées)

Code de l'urbanisme :

- Localisation : Livre Ier, Titre Préliminaire, Chapitre Ier :
 - art. L. 101-3 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité du code dans les TAAF)

Code des assurances :

- Localisation : Livre Ier, Titre IX, Chapitre V :
 - art. L. 195-1 : disposition d'applicabilité (titre VII du livre Ier)

Code des postes et des communications électroniques :

- Localisation : Livre Ier, Titre Ier, Chapitre Ier :
 - art. L. 1 : disposition de fond (tarif pour les envois/réceptions des correspondances pour les TAAF et autres parties du territoire français)
 - art. L. 43 : disposition d'applicabilité (de l'art. L. 43 lui-même, qui concerne l'Agence nationale des fréquences (et compétences en matière d'enquêtes douanières), avec mention de la version concernée)
 - art. L. 45-8 : disposition d'applicabilité (art. L. 45 à L. 45-7)
 - art. L. 97-4 : disposition d'applicabilité (art. L. 97-2 à L. 97-3)
 - art. L. 144 : disposition d'applicabilité (art. L. 34-9-2, avec mention de la version concernée)

Code des procédures civiles d'exécution :

- Localisation : Livre VI, Titre V, Chapitre unique :
 - art. L. 651-1 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité du code)

Code des relations entre le public et l'administration :

- Localisation : Livre V, Titre VIII :
 - art. L. 581-1 : disposition d'applicabilité (applicabilité de principe du CRPA, sous réserve des exceptions et adaptations)
 - art. L. 582-1 : dispositions d'adaptation
 - art. L. 583-1 : disposition d'applicabilité (renvoi à la loi de 1955 et inapplicabilité de certaines dispositions du code)
 - art. L. 584-1 : disposition d'adaptation (remplacement de références par les « dispositions applicables localement »)

Code du domaine de l'État :

- Localisation : Décret 2011-1612 du 22 novembre 2011, art. 19 : Partie réglementaire, Livres I, II, III, IV entre autres : applicabilité de dispositions abrogées ailleurs

Code du patrimoine :

- Localisation : Livre VII, Titre VII :
 - art. L. 770-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 131-1, L. 131-2, L. 132-3, L. 132-4 et L. 132-6, L. 133-1, L. L. 211-1 à L. 211-6, L. 212-1 à L. 212-5, L. 212-15 à L. 212-28, L. 212-31 à L. 212-33, L. 212-37, L. 213-1 à L. 213-8, L. 214-1 à L. 214-10, L. 221-1 à L. 222-1, L. 510-1, L. 532-1 à L. 532-14 et L. 544-5 à L. 544-11 et art. L. 132-1 à L. 132-2-2, L. 132-5 et L. 132-7, avec mention des versions applicables)
 - art. L. 770-3 : disposition d'adaptation
 - art. L. 770-4 : disposition d'adaptation (les dispositions non applicables du code visées par des dispositions applicables sont remplacées par « les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement »)

Code du travail :

- art. L. 1511-1 : disposition d'applicabilité (inapplicabilité du code dans les TAAF)
- art. L. 4831-1 : champ de compétences de l'Agence pour l'amélioration des conditions de travail ainsi que les organismes professionnels d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
- art. L. 5531-1 : champ de compétences de Pôle emploi
- art. L. 8331-1

Code forestier :

- Localisation : Livre I, Titre VII, Chapitre IX :
 - o art. L. 179-1 : disposition d'applicabilité (applicabilité aux îles éparses des dispositions du code des dispositions applicables à La Réunion)

Code général de la fonction publique :

- Localisation : Chapitre liminaire :
 - o art. L. 8 : disposition d'applicabilité (des dispositions relatives au statut des agents de l'État)
- Localisation : Livre 1, Titre IV, Chapitre II :
 - o art. L. 142-1 : disposition d'applicabilité
 - o art. L. 142-2 : disposition d'applicabilité
 - o art. L. 142-3 : disposition d'adaptation
- Localisation : Livre III, Titre VII, Chapitre II :
 - o art. L. 372-2 : disposition d'applicabilité
- Localisation : Livre IV, Titre VI, Chapitre II :
 - o art. L. 462-1 : disposition d'applicabilité et d'adaptation
- Localisation : Livre VII, Titre IV, Chapitre II :
 - o art. L. 742-1 : disposition de fond
 - o art. L. 742-2 : disposition d'applicabilité (Partie III, Livre II, Titre V Chapitre II du code du travail, « pour l'application de l'art. L. 711-5 »)
 - o art. L. 742-3 : disposition d'applicabilité (Partie III, Livre II, Titre VI, Chapitre I du code du travail, « pour l'application de l'art. L. 723-1 » du CGFP)
 - o art. L. 742-4 : disposition d'applicabilité : pour application L. 732-1 et L. 732-2, remplacement des réf. au code du travail par les « dispositions équivalentes, ayant le même objet, applicables dans ces collectivités » (*même pas l'effort de les mentionner : même le législateur s'y perd ? quelle lisibilité du droit ?*)
 - o art. L. 742-6 : disposition d'applicabilité de Livre VII, Titre I, Chapitre III, avec mention de la version concernée

Code général des collectivités territoriales :

- Localisation : Loi de 1955, art. 5-1 : disposition d'applicabilité (art. L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT) et d'adaptation

Code minier :

- Localisation : Livre VI, Titre VI :
 - art. L. 661-1 : disposition d'applicabilité (applicabilité des dispositions du code, sous réserve d'adaptation ; applicabilité de la section 3 du chapitre 1 du titre 1 du livre 1, avec mention de la version concernée)
 - art. L. 661-2 : disposition d'applicabilité (avec limitation, pour certaines dispositions, « sous réserve de l'application de dispositions plus contraignantes applicables à ce territoire »)
 - art. L. 661-3 : disposition d'adaptation (remplacement d'expression, nouvelles rédactions d'articles).
 - art. L. 662-1 : disposition de fond (régime de contrôle des activités minières)
 - art. L. 663-1 : disposition de fond (régime des redevances des concessions de mines d'hydrocarbures)

Code monétaire et financier :

- Localisation : Livre VII, Titre Ier, Chapitre Ier, Section 3 :
 - art. L. 711-7 : disposition d'applicabilité (applicabilité de plein droit du code)

B.- Les problèmes liés à la spécialité législative

La mise en œuvre du régime de spécialité législative dépend entièrement des autorités nationales, et non plus des autorités locales comme auparavant.

Cette situation a évolué car le système antérieur, qui faisait peser sur l'administrateur supérieur la responsabilité de la promulgation des lois et décrets applicables sur le territoire (ancien décret n° 56-935 du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises, art. 1), était entaché d'une grande imperfection, en raison de laxismes et de négligences, lesquels seraient probablement accrus aujourd'hui au vu de l'inflation législative⁴⁹.

Au plan national aujourd'hui, il est manifeste que le régime de la spécialité législative est souvent tenu pour acquis, comme s'il s'agissait d'une simple façon de régir les relations entre l'État et les collectivités ultramarines concernées. Les discussions parlementaires qui traitent du sujet ne le développent pas ou l'abordent peu, comme le montrent les travaux à l'origine de la modernisation du statut des TAAF en 2007. Pourtant, les problèmes qu'il pose sont réels, ainsi que tendent à le prouver les développements à venir qui s'appuient, notamment, sur les éléments précédemment évoqués – le fait qu'il soit question des codes ici n'empêchant aucunement l'extension des développements suivants aux autres dispositions existantes. Cette moindre attention au principe s'explique en partie par un manque de connaissance apparent de ce territoire et de son statut juridique, ce qui touche également à des aspects relevant de la sociologie politique. Sans doute faut-il y voir, au plan juridique, un manque de représentation de la collectivité : celle-ci n'étant pas représentée au Parlement, l'attention qui lui est accordée est diminuée, ce qui peut être délétère dans l'édification du droit qui lui est applicable. Certes,

⁴⁹ V. sur ce point M. Manouvel, « Le nouveau statut du Territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises instauré par la loi du 21 février 2007 », *RJOI*, 2007, p. 97-104, spéc. p. 101 et s.

il existe des mécanismes théoriques qui attirent la focale sur le territoire, mais ceux-ci restent relativement marginaux. Le *Guide de légistique*⁵⁰, par exemple, insiste sur la nécessité d'accorder une attention aux parties outre-mer des codes⁵¹ ; il en est de même de l'étude d'impact des projets de loi qui doivent exposer avec précision « les conditions d'application des dispositions envisagées dans (...) les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions (...) »⁵². L'observation de multiples travaux parlementaires atteste néanmoins un désintérêt manifeste pour ce territoire, délaissé dans les méandres de la spécialité législative, qui apparaît davantage comme un prétexte pour ne pas se préoccuper de lui plutôt que comme une chance de définir, pour lui comme pour d'autres, un régime juridique sur-mesure. La présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil consultatif qui assiste l'administrateur supérieur ne semble pas davantage changer la donne. À ce titre, il conviendrait d'associer plus étroitement les TAAF à l'élaboration des normes susceptibles de les concerner même si le risque est d'alourdir considérablement le travail de ses services.

1.- L'existence d'un droit applicable

Le régime de la spécialité législative est source de vides juridiques et d'incertitudes, ce qui rend, finalement, ses exceptions plus appréciables que son application.

Dans les domaines où le principe ne s'applique pas, il n'y a aucune incomplétude par rapport au droit national. Les règles nationales s'appliquant de plein droit, il n'est pas utile de rechercher des mentions d'applicabilité de ces règles ; dès lors, il n'y aura pas de décalage du droit applicable dans les TAAF de ce point de vue. Il est toutefois possible que des adaptations existent.

Dans les domaines où le principe s'applique, néanmoins, la question devient plus ténue. Les règles ne s'appliquant que sous réserve d'une mention expresse en ce sens, le régime de la spécialité législative postule une inapplicabilité de principe des règles nationales. Cette inapplicabilité n'étant surmontée que par une disposition d'applicabilité, cela signifie que certaines règles sont applicables alors que d'autres ne le sont pas. Dans ces cas, il y a, par rapport au droit national, un vide, qui nécessitera un comblement dans plusieurs situations. Cette situation n'est pas rare : « les vides juridiques ne sont pas exceptionnels »⁵³. Parfois, ce vide est comblé par l'intervention du législateur lui-même, à coup de « lois balais »⁵⁴ ; la Constitution prévoit même l'intervention d'ordonnances en ce sens pour les collectivités d'outre-mer (Constit., art. 74-1). Mais ce n'est pas toujours le cas.

Si les pouvoirs normatifs nationaux n'ont pas étendu leurs normes, il échoit à l'autorité locale – l'administrateur supérieur – d'établir les normes localement applicables. Le régime de la spécialité législative, dans sa mise en œuvre, entraîne donc un transfert du pouvoir normatif

⁵⁰ *Guide de légistique*, 3^e éd., La documentation française, 2017.

⁵¹ *Ibid.*, p. 115.

⁵² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, *JORF* n° 0089 du 16 avril 2009, texte n° 1.

⁵³ Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer, *Évolutions statutaires et institutionnelles de l'outre-mer*, Les notes de l'Institut d'Émission, IEDOM, sept. 2007, p. 11.

⁵⁴ V. par ex. sur ce point la circulaire du 15 juin 1990 relative à l'application des textes législatifs et réglementaires outre-mer, *JORF* n° 175 du 31 juillet 1990.

du national au local, c'est-à-dire à l'administrateur supérieur qui doit, entre autres, agir pour préserver les intérêts généraux du territoire. Ce pouvoir de l'administrateur supérieur est donc subordonné au national, parce que la mise en œuvre du régime de la spécialité dépend avant tout de cet échelon, mais il est aussi supplétif, dans les cas où, par volonté ou par omission, cette mise en œuvre de la spécialité sera défailante. De ce fait, par sa physionomie, le régime de la spécialité législative conduit à transférer au territoire concerné un pouvoir normatif qui, possiblement, conduit le pouvoir réglementaire local à empiéter sur le domaine législatif⁵⁵ ; or, si cela est moins gênant dans les territoires avec une population permanente dans les cas où il y a une dimension démocratique à l'œuvre – encore que cela soit discutable –, dans le cas des TAAF, cela peut interpeler. Confronté au vide, l'administrateur supérieur est alors contraint par la circonstance d'adopter des règles applicables au territoire en raison d'une volonté délibérée – ou non – des autorités nationales.

La recherche du droit applicable est donc décisive dans l'appréhension du droit applicable aux TAAF.

2.- L'identification du droit applicable

Le régime de la spécialité législative impose aux collectivités concernées de pouvoir identifier, parmi toutes les normes nationales, celles qui mentionnent leur applicabilité et sont aptes, de ce fait, à produire des effets de droit sur leur territoire. Si cette question peut paraître ordinaire, toute collectivité étant tenue d'identifier les normes qui s'imposent à elle, la question est plus délicate pour les collectivités soumises à la spécialité législative, comme les TAAF ; le droit national étant inapplicable par principe, la mention d'applicabilité importera d'abord plus que les normes auxquelles ces dernières renvoient. La façon d'appréhender le droit national est donc inverse par rapport aux collectivités « ordinaires » : là où le droit national s'appliquera par principe, sauf si l'inverse est prévu dans le cadre du droit commun, s'agissant du droit « local », le droit national ne s'appliquera pas par principe, à moins qu'une disposition expresse le prévoie. La spécialité législative réduit donc le champ des normes nationales applicables et peut conduire à se focaliser davantage sur les mentions d'applicabilité, déterminantes et centrales dans la mise en œuvre de la spécialité législative. Précisément, sur ce point, le régime de la spécialité législative est encore perfectible, et la démarcation entre les normes applicables et celles qui ne le sont pas n'est pas toujours clairement établie.

Tout d'abord, il appert que tous les codes ne comportent pas de référence aux TAAF et ne prennent pas la peine, donc, de mentionner leur statut vis-à-vis de ce territoire. Certes, comme cela a pu être évoqué, il n'est peut-être parfois pas utile de rappeler que certains codes ne sont pas applicables au vu de leur objet ; toutefois, dans certains cas, le doute est permis, notamment en raison de la frontière incertaine des « lois de souverainetés ». Il en va ainsi du code général de la propriété des personnes publiques, dont l'(in)application n'est pas certaine (v. les développements précédents à ce sujet). Préciser que les codes sont, ou non, applicables améliorerait la lisibilité du droit applicable en ces lieux, comme c'est le cas du code monétaire et financier qui prévoit son applicabilité de plein droit en application du 6° de l'article 1-1 de la loi de 1955, ou du code des procédures civiles d'exécution qui prévoit au contraire son

⁵⁵ M. Joyau, *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, 1998.

inapplicabilité (art. L. 651-1). Dans la même veine, il est assez notable que les codes mentionnent parfois ceux de leur article qui sont pareillement « applicables de plein droit » (v. par ex. l'art. L. 837-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile).

Ensuite, s'agissant des mentions expresses d'applicabilité des codes, il est assez clair qu'il n'y a pas, en la matière, d'homogénéité.

L'applicabilité de certaines mentions du code général des collectivités territoriales est par exemple prévue par la loi de 1955 elle-même ; celles du code du domaine de l'État par un décret ; celles de certaines dispositions du code du travail, par le code général de la fonction publique, et ce, dans le cadre de l'application de certains de ses articles (v. par exemple les art. L. 742-2 et s. du CGFP) ; d'autres, enfin, sont prévues par les codes concernés eux-mêmes.

Mais sur ce dernier point, les façons de faire ne sont pas non plus identiques.

Du point de vue de l'accessibilité de ces mentions, certains codes ne contiennent pas de mention expresse des TAAF dans leur découpage et il convient dans ces cas de se référer directement au fond du code. Il en va ainsi du code de l'urbanisme avec son art. L. 101-3 relatif à son champ d'application. Tel est également le cas des codes qui contiennent des sections dédiées à « l'outre-mer » sans distinguer tel ou tel territoire, comme c'est le cas du code de la consommation avec l'art. L. 251-1, situé au chapitre Ier (« Conditions générales des contrats ») du Titre V (« Dispositions relatives à l'outre-mer ») du Livre II (« Formation et exécution des contrats ») et l'art. L. 463-1 situé dans le Chapitre III (« Sécurité ») du Titre VI (« Dispositions relatives à l'outre-mer ») du Livre IV (« Conformité et sécurité des produits et services »). Il conviendrait de mentionner explicitement les territoires concernés dans ces découpages pour améliorer l'accès à l'information. Il en est de même du code du travail qui limite son applicabilité à certaines portions du territoire (v. art. L. 1511-1).

Du point de vue de l'organisation de ces mentions, indépendamment du régime de la spécialité législative, les codes sont découpés à peu près de la même façon en Parties, Livres, Titres, Chapitres, Sections. Là, les sous-parties relatives aux TAAF sont souvent placées en fin des sous-parties auxquelles elles se réfèrent, et elles peuvent être des titres, des chapitres ou des sections ; dès lors, dans un code, pour trouver quel est le droit applicable, il faut se référer aux subdivisions principales comprenant les normes juridiques possiblement utiles, et aller *in fine* rechercher les normes parmi celles-ci auxquelles des dispositions d'applicabilité renvoient. Ainsi, dans un même code, plusieurs sous-parties contiennent de telles mentions. Or, cette façon de faire ne paraît pas être la plus confortable et efficace dans la recherche et le maniement des normes applicables aux TAAF.

Un code récent illustre bien cette remarque : le code des relations entre le public et l'administration. Ce dernier contient 5 livres, dont un Livre V consacré aux « dispositions relatives à l'outre-mer » et au sein duquel un Titre est dédié à chaque territoire ultramarin, dont les TAAF (Titre VIII). Chaque chapitre de ce Titre contient les dispositions correspondant aux livres du code (le Chapitre II s'intéresse ainsi au Livre Ier, le Chapitre III au Livre II et le Chapitre IV au livre III).

Cette façon de procéder paraît être la plus simple et la plus accessible puisqu'elle rassemble en une subdivision unique l'ensemble des dispositions relatives aux TAAF. Par ailleurs, il nous semble que cela permet de mettre en lumière les spécificités de l'outre-mer de

façon plus nette, ce qui les rend plus visibles à tout point de vue. Cependant, des freins peuvent se présenter pour la réalisation d'un tel chantier : prônant finalement une recodification et donc une renumérotation des articles, il en résulterait une perturbation dans l'appréhension de ces règles, pour les TAAF mais aussi pour les autres territoires. Or, le *Guide de légistique* décourage la « renumérotation » afin d'éviter de déstabiliser les usagers – peu nombreux pour les TAAF, il convient de le reconnaître –, et ce, notamment en raison des renvois nombreux qui existent dans l'ordre juridique⁵⁶. Quoi qu'il en soit, il est possible de soutenir qu'une telle perturbation serait temporaire et que les avantages d'une telle démarche seraient plus grands que ses inconvénients.

Mais cela ne suffira pas.

Du point de vue du contenu de ces mentions et de leur lisibilité, c'est ici que l'intelligibilité du droit relatif aux TAAF connaît le plus de problèmes. Les dispositions dont dépend la concrétisation du régime de la spécialité législative ne sont assurément pas satisfaisantes du fait d'un manque de clarté évident. Ainsi que cela a été dit, le régime de la spécialité législative est mis en œuvre grâce, schématiquement, à trois types de disposition au moins : des dispositions d'applicabilité, des dispositions d'adaptation et des dispositions de fond. Les deux premières sont celles qui sont les plus nombreuses et les plus récurrentes.

Dès lors, afin de savoir si une disposition « de droit commun » est applicable, il faut se référer à une disposition d'applicabilité puis, dans la plupart des cas, à une disposition d'adaptation, ce qui suppose ensuite de revenir à la lecture de l'article initial. La tâche n'est pas impossible mais elle peut s'avérer pénible dans bien des cas.

S'agissant spécifiquement des dispositions d'applicabilité, les mentions ne sont pas uniformes.

Parfois, il est question des articles, parfois des Titres/Chapitres/Sections, voire même des alinéas qui sont applicables ou non. Si certaines dispositions citent les dispositions applicables, d'autres se contentent de mentionner les Parties, Livres, Titres ou Chapitres applicables, et ce, sans mention des articles, ce qui serait pourtant plus simple et appréciable.

Sur ce dernier point, il est regrettable de voir que le législateur emploie une terminologie inadaptée : s'il considère que tel ou tel alinéa « n'est pas applicable » parfois (v. par ex. c. santé publique, art. L. 1531-1), dans d'autres cas il considère qu'un alinéa est, pour l'applicabilité d'une disposition dans les TAAF, « supprimé », et ce, possiblement dans un même code (v. ici aussi c. santé publique, art. L. 4431-2). Cette dernière rédaction, qui est différente de la simple « suppression d'une mention », correcte quant à elle d'un point de vue technique, conduit au même résultat qu'une « neutralisation d'applicabilité », mais elle est le signe d'un manque de rigueur évident qu'il est nécessaire de corriger. Le régime de la spécialité législative ne « supprime » pas de l'ordre juridique une disposition, il en limite l'applicabilité.

De même, les dispositions d'applicabilité contiennent parfois des tableaux, aussi appelés « compteurs Lifou », qui mentionnent les articles applicables d'un code ainsi que la version de ces articles applicables. Ainsi, tel article sera applicable « dans sa version issue de tel texte ». Cette précision des versions applicables est intéressante et rend, dans une certaine mesure, identifiable la version du texte applicable. Elle est par ailleurs l'une des conséquences de la

⁵⁶ *Guide de légistique, op. cit.*, p. 115.

jurisprudence *Élections municipales de Lifou* du Conseil d'État⁵⁷ et faciliterait le travail du législateur⁵⁸. L'identification d'une disposition ne suffit donc pas pour connaître la norme applicable dans les TAAF ; il faut également vérifier la version de la disposition en question afin de s'assurer de la temporalité de l'applicabilité. Le fait qu'il existe de telles bornes temporelles complexifie la mise en œuvre de la spécialité législative car cela implique que les évolutions du droit applicable peuvent ne pas concerner les TAAF, figeant ainsi le territoire dans une bulle temporelle d'applicabilité : si le législateur fait évoluer des normes applicables aux TAAF, ces évolutions peuvent ne pas concerner les TAAF, à moins que la mention de la version applicable évolue à son tour également (v. *infra*).

Dans la plupart des cas, les dispositions d'applicabilité renvoient aux normes de droit commun directement. Néanmoins, dans certains cas, sera applicable dans les TAAF le droit applicable sur un autre territoire, ce qui suppose l'identification préalable du droit en question (v. par ex. c. forestier, art. L. 179-1 qui fait mention des « dispositions du présent code applicables à La Réunion » ; ou encore, c. de propriété intellectuelle, art. L. 811-5 qui renvoie à un règlement européen).

Ces dispositions d'applicabilité sont souvent complétées par des dispositions d'adaptation.

Il y a lieu de préciser que de telles dispositions peuvent également se retrouver dans les domaines qui s'appliquent de plein droit dans les TAAF, comme en matière de recherche (v. par ex. c. de la recherche, art. L. 368-1).

Ces dispositions ne sont pas non plus exemptes de défauts car elles portent souvent sur des portions de dispositions applicables, comme c'est le cas dans les lois qui modifient des dispositions actuellement codifiées.

Cette tendance est illustrée assez nettement par l'article L. 648-1 du code de la sécurité intérieure :

« Le titre Ier, à l'exception des articles L. 612-5-1 et L. 617-2-1, et le titre III du présent livre sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans leur rédaction résultant de la n° du pour une sécurité globale préservant les libertés, en tant qu'ils concernent les activités mentionnées au 4° de l'article L. 611-1 et sous réserve des adaptations suivantes :

1° À La référence au département est remplacée par la référence aux Terres australes et antarctiques françaises ;

1° B La référence au représentant de l'État dans le département est remplacée par la référence à l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises ;

1° Au 2° de l'article L. 612-1 et à la fin du 4° de l'article L. 612-7, les mots : « ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;

2° À la fin du 1° du même article L. 612-7, au 6° de l'article L. 612-20 et au deuxième alinéa de l'article L. 612-22, les mots : « ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;

3° (Supprimé) ;

⁵⁷ CE, Ass., 9 février 1990, n° 107400.

⁵⁸ V. *Guide de légistique*, op. cit., p. 339 et s.

4° Aux premier et second alinéas de l'article L. 612-24, les mots : « ou de l'État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;

5° Les références au règlement (UE) 215/1198 de la Commission du 12 juillet 2019 sont remplacées par la référence au droit applicable en métropole en vertu de ce règlement. »

Il est donc nécessaire, pour saisir le droit applicable dans les TAAF, de lire à la fois l'article initial, mais aussi les dispositions d'adaptations, pour dégager, par superposition de l'un et de l'autre, la disposition dans sa version applicable, ce qui suppose à l'usage des aller-retour entre les unes et les autres de ces dispositions. Il en va ainsi des suppressions d'alinéas et d'expressions (« telle portion d'article est supprimée »), des remplacements d'expression et de références (« dans telle disposition, telle expression ou référence sera remplacée par telle autre expression ou référence »), des réécritures d'alinéas d'articles applicables (« tel alinéa sera rédigé de telle façon pour l'application de l'article dans les TAAF »). Dans d'autres cas, une formule balai extrêmement gênante en ce qu'elle témoigne d'une certaine impuissance du législateur vis-à-vis de ce principe et de son propre ordre normatif, est employée : « En l'absence d'adaptation, les références faites, par des dispositions du présent code applicables (...) dans les TAAF, à des dispositions qui n'y sont pas applicables sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement » (v. par ex. c. de la défense, art. L. 6311-1). À propos des dispositions « applicables localement » auxquels de nombreuses dispositions renvoient, il semble que si le législateur ne prend pas la peine de vérifier l'existence de telles normes, il habilite implicitement l'administrateur supérieur à édicter les normes idoines.

Reste que les dispositions de fond sont les plus simples à appréhender car leur rédaction ne laisse pas de place au doute.

3.- L'évolution du droit applicable

Le troisième problème majeur qui touche au régime de la spécialité législative est relatif à l'évolution du droit applicable dans les territoires concernés.

C'est une évidence : le droit évolue et les normes ne sont jamais vouées à l'éternité. Toutes sont même soumises à une même loi : celle du changement. Néanmoins, cette évolution des normes, lorsqu'elle concerne le droit applicable en raison de dispositions expresses, entraîne une scission des normes dans l'ordre juridique.

Et pour cause : un changement dans une disposition « de droit commun » visée par une disposition d'applicabilité et rendue applicable en vertu de celle-ci dans les TAAF peut ne pas affecter la collectivité, de sorte que cette dernière peut rester soumise au droit antérieur à cette évolution. Telle est la conséquence de la jurisprudence du Conseil d'État qui retient une position particulièrement rigoriste à l'égard du régime de la spécialité législative.

En effet, le Conseil d'État⁵⁹ avait estimé, dans un premier temps, que l'évolution d'une norme applicable affectait automatiquement les territoires concernés par la spécialité législative ; dès lors, l'évolution du droit applicable suivait l'évolution du droit commun dans

⁵⁹ CE, Ass., 25 janvier 1984, *Ordre des avocats de la Polynésie française*, n° 14815, 14873.

une marche commune. Cette position a néanmoins été abandonnée dans l'arrêt *Élections municipales de Lifou*⁶⁰ : dès lors qu'une évolution normative affectant la disposition de droit commun rendue applicable ne prévoit pas elle-même son applicabilité aux territoires soumis à la spécialité législative, alors elle n'affectera pas lesdits territoires. Cela vaut pour les modifications, les abrogations, ainsi que pour les textes réglementaires d'application de dispositions législatives applicables, qui doivent aussi prévoir leur applicabilité⁶¹. Autrement dit, selon cette position, ce qui vaut pour les dispositions de droit commun vaut aussi pour leur évolution : tout changement doit mentionner son applicabilité aux territoires de spécialité législative.

Certes, il ressort de cette lecture une unité du régime de la spécialité législative (« Toute norme ou changement normatif n'affecte le territoire que si une mention expresse en ce sens existe »). Cette lecture stricte peut présenter des avantages : non seulement elle permet de neutraliser des évolutions normatives qui auraient peu ou pas d'intérêt dans les territoires de spécialité, mais elle implique en théorie une réflexion sur l'intérêt d'une telle évolution.

À l'inverse, néanmoins, il en découle aussi une scission de l'ordre juridique, lequel serait partagé entre ordre juridique national, « de droit commun », d'un côté, et ordre juridique local, « de spécialité », de l'autre. Or, les normes juridiques se déployant en raison des dispositions d'applicabilité dans l'un et l'autre de ces ordres, national et locaux, elles auraient une dualité d'existence : une version de droit commun et une version rendue applicable de droit spécial, ce qui au final, affecte l'unité de l'ordre juridique. Toute personne confrontée à une évolution normative dans ces territoires doit alors vérifier si cette modification vaut également pour ces territoires, ce qui peut rapidement devenir complexe.

Le législateur, pour rendre cette situation plus acceptable, mentionne dans les « compteurs Lifou » la version du contenu applicable pour éviter ces désagréments. Pour les auteurs des évolutions normatives, cela serait plus simple : au lieu d'avoir une mention d'applicabilité dans le texte modificatif, il suffirait plutôt d'actualiser la référence à la version applicable⁶², cette dernière étant l'ultime version du texte le cas échéant. Néanmoins, cela suppose que ces auteurs aient connaissance et conscience, au moment où une norme de droit commun évolue, que celle-ci trouve également application dans les collectivités de spécialité législative, et qu'il importe de ce fait de se positionner et de préciser l'étendue de l'évolution normative en cause. Dans le cas contraire, l'absence de mention d'applicabilité dans les TAAF de ladite évolution ne lui serait pas opposable, scindant ainsi les normes en deux et complexifiant l'intelligibilité du droit. Le *Guide de légistique* insiste sur ce point, sans se focaliser sur les outre-mer : « il est en tout état de cause indispensable de s'interroger lors de l'élaboration d'un texte sur son champ d'application territorial », et ce, afin de mesurer « la portée des modifications envisagées »⁶³.

De fait, une disposition abrogée dans le droit commun peut continuer à s'appliquer dans les TAAF. Il est notable, par exemple, que le code du domaine de l'État, abrogé dans le droit

⁶⁰ CE, Ass., 9 février 1990, n° 107400 précité.

⁶¹ V. *Guide de légistique*, op. cit., p. 339.

⁶² V. *Guide de légistique*, op. cit., p. 339 et s. Le *Guide* parle d'une mise à jour du « compteur ». Ainsi, « Il est nécessaire de préciser, pour chaque disposition modifiée d'un texte, voire, au sein d'un même article, pour chacun des alinéas modifiés, dans quelle rédaction il est rendu applicable. ».

⁶³ *Guide de légistique*, op. cit., p. 37.

commun, continue à s'appliquer dans les TAAF en raison de l'article 19 du décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit que « Les dispositions abrogées en vertu de l'article 3 restent en vigueur en tant qu'elles s'appliquent (...) dans les Terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve des compétences en matière domaniale de ces collectivités à la date d'entrée en vigueur du présent décret »⁶⁴.

(...)

⁶⁴ *JORF* n° 0272 du 24 novembre 2011.

(...)

SECTION 4.- PERSPECTIVES

Deux pistes sont possibles pour ce qui est du futur du régime législatif des Terres australes : abandonner la spécialité législative ou, au contraire, la maintenir.

§ 1.- L'abandon de la spécialité législative

A.- L'hypothèse de l'abandon

L'alignement du régime législatif des TAAF sur le droit commun signifierait que toutes les normes adoptées au niveau national seraient de plein droit applicables dans la collectivité. De cette façon, il ne serait plus nécessaire de se référer à un droit spécifique identifiable grâce à des mentions en ce sens ; et, de façon plus globale, il en résulterait une amélioration de l'intelligibilité du droit pour ce qui concerne le territoire, ainsi que l'amélioration *lato sensu* de son statut.

La Cour des comptes l'a récemment relevé⁷⁹ : les règles communes de la commande publique pourraient améliorer les finances de la collectivité et faire en sorte qu'elle se conforme mieux aux règles constitutionnelles et européennes de la commande publique (notamment le principe d'égalité) ; l'application de règles communes de la fonction publique permettrait encore d'améliorer la mobilité du personnel y travaillant et, ce faisant, améliorer la qualité du recrutement ; dans la même veine, la pluralité des statuts ne permet pas, en l'état, une homogénéisation du personnel permettant l'instauration d'un dialogue social efficace.

Ce choix présente plusieurs avantages : l'identification du droit serait facilitée, et il y aurait moins de vide juridique – les négligences nationales ayant des répercussions moins

⁷⁹ Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises et le Groupement d'intérêt économique (GIE)* Marion Dufresne II. *Exercices 2015-2020, op. cit.*, p. 14 et s.

gênantes sur le droit applicable localement. De même, le travail de suivi normatif serait facilité puisque les évolutions concerneraient automatiquement le territoire.

Cette hypothèse n'est pas illusoire. Ainsi que l'indique la Cour des comptes, la justification du principe de spécialité législative n'est pas établie « de manière convaincante »⁸⁰, ce qui invite de fait à s'interroger sur le maintien de ce régime.

D'un point de vue substantiel, ce régime existe pour prendre en compte les « particularités géographiques, économiques ou ethniques de ces territoires »⁸¹, ou encore au regard « des particularités insulaires de ces territoires, de leur dispersion sur de grandes étendues, de leur faible densité démographique et des difficultés de communication »⁸². À cet égard, il ne fait aucun doute que les TAAF ont des spécificités qui les singularisent. D'un point de vue plus formel, il a toujours concerné les « territoires d'outre-mer », catégorie qui a disparu de la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2003, mais qui continue curieusement à concerner les TAAF toujours désignées de cette façon (loi de 1955, art. 1).

B.- Les voies de l'abandon

L'abandon de la spécialité législative signifie de basculer soit, dans le régime de droit commun, soit dans le régime de l'identité législative à l'instar des DROM.

1.- L'alignement sur le droit commun

Il s'agit ici de l'hypothèse du copier-coller. Cette voie présente le défaut de ne pas permettre la prise en compte des spécificités des TAAF en tant que collectivité ultramarine, à statut particulier de surcroît. Pour cette raison, si la spécialité législative devait être abandonnée, il est plus que probable qu'un alignement sur le droit commun entraînerait plus de difficultés qu'il n'apporterait de solutions.

2.- L'alignement sur le régime de l'identité législative

L'attribution du régime de l'identité législative à un territoire anciennement soumis à celui de la spécialité législative ne serait pas une première puisqu'il en a été ainsi de Mayotte, aujourd'hui département d'outre-mer.

Plus largement, le régime de l'identité législative présente l'avantage de soumettre les DROM à l'essentiel du droit commun, applicable par principe – sans mention expresse en ce sens, donc –, et ce, tout en ménageant une possibilité d'adaptation des normes. Il s'agit là d'un dispositif constitutionnel : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » (art. 73, al. 1). Soit les adaptations sont décidées par les collectivités « dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement » (art. 73,

⁸⁰ Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises et le Groupement d'intérêt économique (GIE)* Marion Dufresne II. *Exercices 2015-2020, op. cit.*, p. 21.

⁸¹ V. la circulaire du 21 avril 1988, *op. cit.*

⁸² Cons. constit., 22 juillet 1980, *Loi rendant applicable le code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer*, n° 80-122 DC.

al. 2), soit elles sont habilitées « selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement » (art. 73, al. 3). Cette voie permettrait de mieux intégrer les spécificités des TAAF à l'ordre juridique, sans pour autant les singulariser totalement⁸³, pour peu que la collectivité se saisisse de cette opportunité – le dispositif étant à l'heure actuelle sous-exploité par les DROM. Ici, il ne s'agirait pas de faire des TAAF un DROM, mais plutôt de s'aligner sur ce régime sans sacrifier ces spécificités ; ce faisant, il en résulterait moins une évolution de son statut que de son régime législatif.

Cette solution pourrait paraître comme un bon compromis entre l'identité totale et la singularité intégrale. Néanmoins, elle présente un défaut fondamental : les TAAF se singularisent des autres DROM parce qu'elle n'a pas la même structure administrative, du fait notamment de l'absence de population permanente. De ce fait, cette voie n'est pas la plus optimale et risque d'entraîner, de la même façon que l'hypothèse précédente, des difficultés de transposition délétères.

§ 2.- Le maintien de la spécialité législative

Les inconvénients d'un abandon de la spécialité législative ne doivent pas être négligés. Il n'est pas certain que la transposition du régime de droit commun ou de spécialité législative aux TAAF soit pleinement satisfaisante dans la mesure où le territoire, ne comportant pas de population permanente, n'a pas un ordre social qui s'apparente au reste du territoire de la République. Au contraire, cette donnée tend à ce que bon nombre de questions continuent à faire l'objet d'un traitement à part entière. Ainsi, le risque est, soit de voir des normes applicables dans les TAAF alors même que cette applicabilité est un non-sens, soit de voir des normes applicables dans les TAAF mais selon des modalités plus ou moins inadaptées. En outre, un abandon de principe engendrerait un chantier colossal d'adaptation du droit en ces lieux, ce qui ne peut être non plus sous-estimé ; de même, compte tenu des règles de l'entrée en vigueur des normes juridiques, il résulterait de cette évolution une cohabitation entre les deux régimes : pour le passé, le régime de la spécialité législative et, pour l'avenir, le régime de l'identité, le cas échéant.

À l'inverse, d'un autre point de vue, les inconvénients de la spécialité législative pourraient aussi être un avantage : au-delà de la question de l'intelligibilité du droit, une absence de mention d'applicabilité entraîne un vide juridique à combler dans les TAAF. L'administrateur supérieur peut alors adopter lui-même des règles adaptées au territoire, en égratignant possiblement, au passage, la légalité juridique. Au final, le choix de l'abandon de la spécialité législative ou de son maintien conduit à se demander si une inadaptation juridique est préférable à un vide juridique ; ou encore, à choisir entre le risque de règles mal calibrées et le risque de l'inexistence de règles, vide susceptibles d'être plus ou moins bien comblé.

Néanmoins, le régime de la spécialité législative reste le plus adapté à la situation des TAAF pour bon nombre de sujets en raison des particularités de la collectivité. L'absence de population permanente fonde et entretient sa singularité, de même qu'elle conforte l'intérêt du régime législatif de la spécialité législative. Pour cette raison, le maintien de ce dernier est la

⁸³ Cons. constit., 25 juillet 1984, *Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*, n° 84-174 DC.

voie la meilleure pour l'avenir de la collectivité ; néanmoins, au vu des difficultés précédemment évoquées, il est nécessaire d'améliorer et rationaliser sa mise en œuvre. Cela ne peut passer que par une meilleure considération des TAAF et une meilleure intégration-implication dans le processus normatif.

Il s'agit là de la préconisation fondamentale du présent rapport : faire en sorte que les Terres australes et antarctiques françaises ne soient plus un territoire de l'oubli.

TABLES DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Sommaire | 1 |
| Principaux sigles et abréviations..... | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| Section 1.- Le statut juridique des Terres australes et antarctiques françaises | 4 |
| § 1.- Les fondements du statut | 4 |
| A.- Le fondement constitutionnel | 4 |
| B.- Le fondement législatif | 5 |
| C.- Le fondement règlementaire | 5 |
| § 2.- Le contenu du statut..... | 5 |
| A.- Une collectivité territoriale ? | 6 |
| B.- Un établissement public ? | 7 |
| C.- Une entité <i>sui generis</i> ? | 7 |
| D.- Une collectivité <i>sui generis</i> ? | 7 |
| Section 2.- La gouvernance des terres australes et antarctiques françaises | 10 |
| § 1.- Le cadre de la gouvernance | 10 |
| § 2.- Le rôle de l'administrateur supérieur..... | 10 |
| A.- Le représentant de l'État | 10 |
| B.- Le chef du territoire | 12 |
| C.- Le représentant de l'État chef du territoire | 14 |
| Section 3.- Le régime législatif des terres australes et antarctiques françaises | 16 |
| § 1.- La teneur de la spécialité législative | 16 |
| A.- Le principe | 16 |
| 1.- Les fondements du principe..... | 16 |
| 2.- La signification du principe | 16 |
| B.- Les exceptions..... | 17 |
| 1.- Les exceptions textuelles | 17 |
| 2.- Les autres exceptions..... | 20 |
| § 2.- La mise en œuvre de la spécialité législative | 21 |
| A.- État des lieux du droit applicable dans les TAAF | 21 |
| 1.- Les codes sans mention des TAAF | 22 |
| 2.- Les codes avec mention des TAAF | 23 |
| B.- Les problèmes liés à la spécialité législative | 32 |
| 1.- L'existence d'un droit applicable | 33 |
| 2.- L'identification du droit applicable | 34 |
| 3.- L'évolution du droit applicable | 38 |
| C.- Problématiques particulières | 40 |
| 1.- Droit du travail..... | 40 |
| a.- Identification du droit applicable | 40 |
| b.- Les conséquences de ce régime | 42 |
| 2.- Propriété immobilière | 44 |
| a.- Le cas de la Terre Adélie | 46 |
| b.- Le cas de Kerguelen | 47 |
| Section 4.- Perspectives | 50 |
| § 1.- L'abandon de la spécialité législative..... | 50 |
| A.- L'hypothèse de l'abandon..... | 50 |

| | |
|--|----|
| B.- Les voies de l'abandon..... | 51 |
| 1.- L'alignement sur le droit commun | 51 |
| 2.- L'alignement sur le régime de l'identité législative | 51 |
| § 2.- Le maintien de la spécialité législative | 52 |
| Tables des matières | 54 |