

**L'accessibilité et  
l'intelligibilité du droit en  
Polynésie française**



Page de couverture :  
Auteur inconnu – Résidence du Haut-commissaire à Punaauia – Polynésie française  
(photo : Cyrille Ménant)

# Lettre de mission de Madame la Ministre des outre-mer

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
MINISTÈRE DES OUTRE-MER

*La Ministre*

Paris, le - 5 JUIN 2019

RAF: 19-014043-D

Madame, Monsieur,

Mon attention a été appelée à plusieurs reprises sur la difficulté, pour les particuliers comme pour les acteurs économiques et sociaux, de déterminer avec précision l'état du droit applicable en Polynésie française. Il en résulte une insécurité juridique à laquelle il convient de remédier.

L'ordonnement juridique en Polynésie française est évidemment spécifique. Le droit dérivé de l'Union européenne n'y est pas en principe applicable, sauf mention expresse, en application de l'article 189 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Polynésie française dispose d'un statut d'autonomie et d'un pouvoir normatif propre dans le champ des compétences qui lui sont dévolues en application de la loi organique statutaire du 27 février 2004, y compris dans le domaine de l'article 34 de la Constitution. Enfin, dans les champs de compétence qui incombent à l'Etat, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse, selon l'article 7 de cette même loi organique.

Il n'en demeure pas moins que la possibilité de connaître, de façon simple et sûre, l'état du droit dans une matière déterminée répond à une exigence républicaine essentielle et à un principe de valeur constitutionnelle. Elle contribue aussi à l'attractivité et à la croissance économique, en permettant aux entreprises ou aux investisseurs de disposer de la sécurité juridique nécessaire pour prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. Cette exigence doit valoir tout autant en métropole que dans les outre-mer.

Plusieurs initiatives ont déjà été prises pour renforcer la lisibilité et la clarté du droit applicable, tant au niveau de l'Etat, par l'introduction de « compteurs » et de « grilles de lecture » dans les textes, qu'au niveau du territoire, par la codification des lois du pays ou le service d'accès au droit LEXPOL.

Monsieur Michel THENAULT  
Préfet honoraire  
Madame Elisabeth CATTÀ  
Avocat général honoraire

27, rue Oudinot - 75356 PARIS 07 SP - Tél 01 53 69 20 00  
Internet : [www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr)

GUADALOUBE MARTINIQUE GUYANE LA RÉUNION MAYOTTE SAINT-PIERRE-ET-MICHELON SAINT-MARTIN SAINT-BARTHÉLEMY  
POLYNÉSIE FRANÇAISE NOUVELLE-CALÉDONIE  
WALLIS-ET-FUTUNA TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES

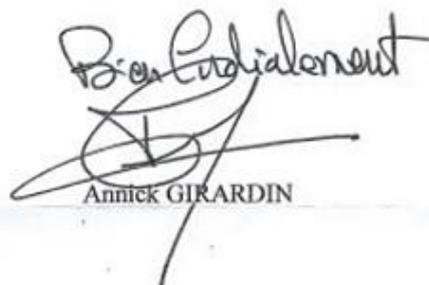


Dans le cadre d'un groupe de travail associant des experts, des représentants des administrations de l'Etat et de la Polynésie française, ainsi que des représentants de la société civile, je souhaite que vous procédiez à une évaluation partagée des difficultés rencontrées et des conséquences qui s'y attachent.

Au regard de ce diagnostic partagé, vous vous attacherez à formuler des propositions permettant d'y répondre, qu'il s'agisse de simplifier les dispositions d'extension des lois et règlements, d'améliorer les processus de consultation afin de mieux prendre en compte, en temps utile, les adaptations nécessaires, de mieux articuler les textes nationaux et les normes relevant de la compétence du pays, mais aussi d'offrir aux particuliers comme aux professionnels des outils leur permettant de connaître aisément l'étendue de leurs droits par une lecture directe à la règle applicable.

Vous voudrez bien me remettre un premier rapport d'étape sur le diagnostic d'ici le 1<sup>er</sup> novembre prochain, puis un rapport définitif avant le 1<sup>er</sup> mars 2020.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

  
Annick GIRARDIN

# Sommaire

1. Les principes juridiques sur lesquels s'affirment le droit applicable et l'autonomie de la Polynésie française .....	1
1.1. Le principe de spécialité .....	1
1.2. Les larges compétences de principe de la collectivité .....	3
1.2.1. Les compétences particulières .....	3
1.2.2. La participation de la collectivité à l'exercice de compétences de l'Etat.....	4
1.3. De l'énonciation au détail : l'existence d'une « zone-grise » et de compétences croisées .....	4
1.3.1. Des frontières de compétences parfois imprécises .....	4
1.3.2. Des croisements de compétences qui demeurent.....	6
1.4. L'application des principes juridiques et l'existence d'un réseau composite de normes .....	7
1.4.1. Les normes de l'Etat .....	8
1.4.1.1. Les normes applicables de plein droit.....	8
1.4.1.2. Les textes pris par l'Etat dans l'exercice de ses compétences .....	10
1.4.2. Les engagements internationaux et le droit communautaire.....	11
1.4.3. Les lois du pays et autres textes pris par la collectivité .....	12
2. Les « tribulations » du droit applicable en Polynésie française .....	13
2.1. La publication des normes.....	13
2.1.1. Une publication laborieuse au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Polynésie française .....	13
2.1.1.1. La publication au Journal officiel de la République française .....	13
2.1.1.2. Les règles de publication en Polynésie française avant 2004 .....	14
2.1.1.3. La publication des textes depuis 2004 .....	14
2.1.2. Les tentatives inabouties d'inventaire des textes applicables .....	15
2.1.2.1. Les travaux interrompus de la commission adjointe à la commission supérieure de codification (1989).....	16
2.1.2.2. Une liste inachevée de textes nationaux applicables en Polynésie française.....	17
2.1.3. L'exploitation des sites d'information officiels LEGIFRANCE et LEXPOL : une marge de progrès. 17	
2.1.3.1. LEGIFRANCE .....	17
2.1.3.2. LEXPOL .....	18
2.2. La lisibilité des normes : une exigence réitérée, des tentatives inabouties.....	19
2.2.1. Les vaines prescriptions du législateur de 2011 .....	19
2.2.2. Les demandes réitérées des élus polynésiens.....	20
3. Les effets du principe de spécialité et de son expression sur la rédaction des normes .....	22

3.1. La jurisprudence du Conseil d'Etat « Elections municipales de Lifou » (1990) .....	22
3.2. La répercussion de la jurisprudence « Lifou » sur les règles d'écriture .....	22
3.2.1. La recommandation du Conseil d'Etat de 2016 .....	22
3.2.2. La décision du gouvernement .....	23
3.2.3. Le fonctionnement du <i>compteur Lifou</i> : avantages et limites.....	23
3.2.4. Les effets collatéraux indésirables .....	25
3.2.4.1. La multiplication des références devient ingérable .....	25
3.2.4.2. Une application chronophage à tous les échelons de la gestion des textes.....	27
3.2.4.3. L'absence d'une technique d'écriture et de rationalisation du droit.....	28
4. L'informatique, un outil de recomposition des textes et de restauration de l'intelligibilité du droit .....	30
4.1. Un tableau n'est pas un texte : le <i>compteur Lifou</i> et l'intelligibilité du droit.....	30
4.2. Du bon usage des références .....	30
4.3. Simplifier n'est pas réduire : la consolidation des textes, condition de l'intelligibilité du droit et de la sécurité juridique.....	31
4.3.1. La consolidation du droit des communes : une expérience positive d'un droit d'Etat intelligible	31
4.3.2. La codification et le droit applicable en Polynésie .....	33
5. Faciliter l'accès au droit et restaurer son intelligibilité : le choix de recommandations pragmatiques .....	35
5.1. Les pistes examinées .....	35
5.1.1. Une première voie explorée : la modification de l'expression du principe de spécialité .....	35
5.1.2. Une deuxième voie a donc été explorée : la révision des périmètres de compétences de l'Etat et de la Polynésie française .....	36
5.1.2.1. Les périmètres de compétences : une simplification qui conforterait l'autonomie de la collectivité.....	36
5.1.2.2. Vers une présomption d'applicabilité des textes pris par l'Etat : une souveraineté confortée .....	36
5.2. Mieux associer la Polynésie française à l'élaboration des textes par un usage plus judicieux des outils existants.....	38
5.2.1. L'usage de l'étude d'impact.....	38
5.2.2. Aménager les délais de consultation.....	39
5.2.3. Communiquer des textes consolidés .....	39
5.2.4. Compléter les notices explicatives par des éléments d'application dans l'espace .....	40
5.3. Promouvoir de nouvelles pratiques et développer de nouveaux outils .....	41
5.3.1. Capitaliser les savoir-faire et développer le partenariat .....	41
5.3.2. Utiliser les ressources informatiques pour améliorer l'intelligibilité du droit .....	41
5.3.2.1. L'utilisation des métadonnées.....	41
5.3.2.2. L'expression des besoins auprès de la Direction de l'information légale et administrative..	42
5.3.2.3. Perspectives de solution pour la consolidation et la lisibilité .....	43

5.4. Codifier ou éditer pour la Polynésie française ?.....	43
5.4.1. Une solution a minima : normaliser la place des dispositions concernant la Polynésie française dans les codes.....	43
5.4.2. Une hypothèse de code commun Etat /Polynésie française.....	44
5.4.3. Une tentative inaboutie d’approche éditoriale à valeur juridique : le code monétaire et financier applicable en Polynésie française.....	45
5.4.4. Evaluer les codifications nécessaires à la Polynésie.....	46
5.4.4.1. Code des communes en Polynésie française ou code général des collectivités territoriales	46
5.4.4.2. Un code civil applicable en Polynésie : une urgence.....	47
6. Conclusion .....	49
7. Annexes .....	51
7.1. Liste des personnes rencontrées.....	51
7.2. Difficultés d’accès au droit applicable en Polynésie française .....	53
7.2.1. Recherche des dispositions applicables aux élections municipales de mars 2020 .....	53
7.2.2. Consultation de l’assemblée de la Polynésie française sur un projet d’ordonnance visant à modifier l’article L. 131-71 du code monétaire et financier.....	54
7.3. Expression des besoins auprès de la DILA.....	55
7.4. Perspectives de solution pour la consolidation et la lisibilité .....	57



## L'accessibilité et l'intelligibilité du droit en Polynésie française

Avant-propos :

*Le droit ? Nous ne savons pas quel est le droit applicable en Polynésie !*

Ces propos tenus parfois avec légèreté, parfois avec fatalité, mais le plus fréquemment avec gravité par nos interlocuteurs polynésiens lors de la mission effectuée en janvier 2020 à Papeete, témoignent de l'état d'un droit difficilement lisible, et plus souvent incompréhensible bien qu'applicable dans la collectivité ; qu'il s'agisse du Secrétariat général du gouvernement polynésien, des services du Haut-commissariat, des universitaires, des instances judiciaires, du Conseil économique social et culturel, des représentations professionnelles, jeunes ou moins jeunes, tous ont dessiné le labyrinthe d'un droit inaccessible où l'utilisateur, égaré dans la complexité, cherche vainement le fil d'Ariane.

Certes l'ordonnement juridique de la Polynésie française est spécifique à raison des champs normatifs qui s'y croisent, il n'en demeure pas moins que **le droit au droit lisible et intelligible** est une exigence républicaine et un objectif de valeur constitutionnelle dont la mise en œuvre, gage de sécurité juridique, permet d'accompagner l'attractivité économique de cette collectivité d'outre-mer au sein de la République.

Au terme de nos observations et de nos réflexions, il apparaît qu'un certain nombre des éléments qui ont contribué - et persistent - à maintenir des éclipses dans la compréhension du droit applicable en Polynésie française, pourraient être utilement remaniés pour devenir des outils facilitant une écriture et une diffusion plus accessibles du droit. La détermination et la compétence des équipes du Haut-commissariat et de la collectivité polynésienne rencontrées sur place constituent un atout majeur à cet égard.

Nous ne prétendons pas avoir une réponse à toutes les questions, mais nous essaierons d'indiquer plus modestement quelles solutions tournées vers l'avenir, traduisant les vœux des intéressés, pourraient être expérimentées et mises en œuvre au prix de quelques remises en cause des pratiques suivies mais sans bouleversement des liens noués entre l'Etat et la collectivité.

En effet,

« **La France ne serait pas la même sans les outre-mer** <sup>1</sup> »

---

<sup>1</sup> Livre bleu outre-mer, version intégrale p. 3, cf. [www.livrebleuoutremer.fr](http://www.livrebleuoutremer.fr).



# 1. Les principes juridiques sur lesquels s'affirment le droit applicable et l'autonomie de la Polynésie française

La Polynésie française constitue une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Elle est dotée d'un statut d'autonomie défini par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

*« La République garantit cette autonomie et aux termes mêmes de l'article 1<sup>er</sup> du statut en favorise l'évolution de manière à la conduire durablement au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population »<sup>2</sup>.*

La Polynésie française dispose de compétences propres dans toutes les matières autres que celles dévolues à l'Etat et aux communes du territoire ; elle peut également, en vertu de l'article 31 du statut, participer à l'exercice des compétences de l'Etat. Les actes qu'elle prend sont dénommés *lois du pays*.

Le droit applicable à cette collectivité qui bénéficie de l'autonomie au sein de la République s'attache à conjuguer le principe de spécialité et l'exercice de ses compétences par l'application de normes dont l'énonciation, tout comme le suivi de leurs modifications, rendent cependant leur accès difficile, parfois même **inintelligible**, alors même que, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision DC 421 du 16 décembre 1999<sup>3</sup>, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi constituent un objectif de valeur constitutionnelle, en indiquant en outre que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

**L'accès au droit et son intelligibilité sont indissociables de l'exercice des droits et des libertés.**

## 1.1. Le principe de spécialité

La Polynésie française est régie par le principe de *spécialité législative* en vertu duquel les textes législatifs et réglementaires émis par l'Etat n'y sont applicables que s'ils comportent une **mention expresse** à cette fin, ainsi que le précise l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. Les modifications de ces textes sont soumises à la même règle.

Il s'agit d'un principe d'application chargé d'histoire dont la nature et la portée se sont nécessairement transformées et réduites avec l'émergence et le renforcement de l'exercice par la collectivité de ses compétences.

Ce principe trouve son origine sous l'Ancien Régime<sup>4</sup> et même si, depuis lors, il a pu être supprimé à plusieurs reprises<sup>5</sup>, ces périodes généralement brèves n'ont pas altéré profondément la continuité dans le

---

<sup>2</sup> Art. 1, al. 4 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

<sup>3</sup> Décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, considérant n°13, JORF du 22 décembre 1999 p. 19041, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

<sup>4</sup> Cf. Lettres royales de 1744 et 1746 et l'ordonnance royale du 18 mars 1766 qui prescrivait aux conseils souverains de n'enregistrer les décisions du Roi que sur ordre spécial.

<sup>5</sup> Constitution du 5 fructidor an III, art. 6 et 7.

temps de son application. Cependant cette continuité ne doit pas masquer une modification de la signification contemporaine de la spécialité.

C'est qu'en effet ce principe a d'abord été associé à la volonté puis à la nécessité de marquer la différence de situation, voire de conditions en termes de mode de vie ou de développement économique par exemple, de ce territoire éloigné de quelques 15 000 kilomètres de la métropole.

Aujourd'hui, le principe de spécialité s'attache à tenir compte des intérêts propres des collectivités d'outre-mer auxquelles il s'applique. L'article 74 de la Constitution de 1946 précisait déjà « *Les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* ». Dès lors il s'agit moins de souligner des différences que de promouvoir le développement de ces territoires en adaptant la norme dans cet objectif et en confortant l'égalité des droits des citoyens qu'ils résident outre-mer ou en métropole. C'est ainsi que l'article 82 de la Constitution de 1946 précitée disposait « *Les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. Ce statut ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français* ».

L'article 74 de la Constitution de 1958 reprend presque termes pour termes ceux de la constitution de 1946 en énonçant : « *Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ».

Au terme de cette évolution, le principe de spécialité n'apparaît plus comme le marqueur d'une concession de la métropole vers le pays d'outre-mer mais comme l'instrument de la reconnaissance des spécificités de la collectivité qu'il convient de concrétiser par les textes et l'usage du droit. C'est en ce sens qu'il faut entendre le titre même de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Le principe de spécialité constitue l'affirmation par le droit de l'autonomie de cette collectivité et c'est par ailleurs l'autonomie de la Polynésie française qui donne le droit à cette collectivité d'intervenir dans des matières précises qui relèvent de la compétence de l'Etat.

Il y a lieu cependant de relever une exception importante au principe de spécialité : les lois et règlements *dits de souveraineté*.

En effet, les lois et règlements *dits de souveraineté* échappent à cette règle et sont directement applicables, en raison même de leur objet, à la Polynésie française sans préjudice toutefois des dispositions les adaptant à la situation particulière de la collectivité. Les domaines d'intervention des textes de souveraineté sont énoncés à l'article 7 de la loi organique précitée. Ils concernent, pour l'essentiel, les aspects régaliens des interventions de l'Etat, les pouvoirs publics constitutionnels et les règles relatives aux juridictions nationales, la défense nationale, le domaine public et privé de l'Etat, l'état des personnes, la fonction publique de l'Etat, la procédure administrative contentieuse, les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations publiques, et la lutte contre des infractions dont la nature porte atteinte à l'ordre et la sécurité publique.

La liste précisée par l'article 7 ne rend toutefois pas entièrement compte du champ de cette exception. Le Conseil constitutionnel a, à cet égard, précisé par une réserve d'interprétation formulée dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004<sup>6</sup> portant statut de la Polynésie française que « *cette énumération ne*

---

<sup>6</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004-490DC>

*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. ».*

Plus encore que par l'application du principe de spécialité, l'autonomie de la collectivité s'exprime par l'exercice des larges compétences de principe qui lui ont été dévolues.

## 1.2. Les larges compétences de principe de la collectivité

L'article 13 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 dispose que :

*« Les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans **toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat** par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française.*

*La Polynésie française et les communes de Polynésie française ont vocation, pour la répartition de leurs compétences respectives et sous réserve des dispositions de la présente loi organique, à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. (...) ».*

La collectivité polynésienne exerce donc des compétences de principe, à l'inverse de l'Etat, qui, au-delà des compétences donnant lieu à des actes de souveraineté, exerce des compétences d'attribution que l'article 14 du statut énumère limitativement en précisant au demeurant, avant de les énumérer : *« Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : (...) ».*

Le plein exercice de la totalité de ses compétences par la collectivité est lui-même garanti contre un empiètement illégal par l'article 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 qui dispose que :

*« Lorsque le Conseil constitutionnel a constaté qu'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi organique est intervenue dans les matières ressortissant à la compétence de la Polynésie française, en tant qu'elle s'applique à cette dernière, cette loi peut être modifiée ou abrogée par l'assemblée de la Polynésie française. ».*

### 1.2.1. Les compétences particulières

Les compétences de la collectivité polynésienne s'étendent toutefois bien au-delà de cette évocation car la Polynésie française dispose en effet de **compétences particulières** dans des domaines variés tels que le domaine international et le domaine du développement économique, compétences énoncées par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004<sup>7</sup>.

Dans le **domaine international**, la Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout Etat, ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre, ou encore de tout organisme international du Pacifique. La collectivité polynésienne peut négocier des arrangements administratifs avec tout Etat ou territoire du Pacifique en vue de favoriser le développement économique, social et culturel du territoire dans le respect des engagements internationaux de la République<sup>8</sup>. Elle peut enfin, dans les matières relevant de ses compétences, signer

---

<sup>7</sup> Art. 15 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

<sup>8</sup> Art. 16 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères<sup>9</sup>, sous réserve de l'approbation du conseil des ministres ou de l'assemblée de la Polynésie.

Par ailleurs la Polynésie française a la possibilité de prendre des mesures dans le **domaine économique**<sup>10</sup> : elle peut mettre en œuvre des mesures destinées à soutenir ou promouvoir l'emploi local, salarié ou non, créer des sociétés d'économie mixte et participer au capital de sociétés privées gérant un service public ; elle peut organiser ses propres filières de formation et de recherche. Elle dispose également de compétences en matière de transferts de propriétés.

Enfin la Polynésie française dispose d'une certaine autonomie en **matière pénale** dans l'incrimination et la sanction d'infractions commises à l'encontre des lois du pays ou des délibérations de l'assemblée de la Polynésie<sup>11</sup>.

### 1.2.2. La participation de la collectivité à l'exercice de compétences de l'Etat

La collectivité polynésienne peut aussi participer à l'exercice de compétences de l'Etat. Il s'agit des domaines figurant à l'article 31 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, aussi essentiels que l'état et la capacité des personnes, la recherche et la constatation des infractions ainsi que les dispositions de droit pénal en matière de jeux de hasard, l'entrée et le séjour des étrangers, la communication audiovisuelle et les services financiers postaux.

Ainsi, aujourd'hui, davantage encore que par le principe de spécialité législative dont la finalité est de tenir compte de ses spécificités, l'autonomie de la collectivité, affirmée par son statut, se forge dans l'exercice de ses larges compétences notamment au travers des lois du pays prévues à l'article 140 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

Le plein exercice de ces compétences n'est cependant pas toujours aisé et il existe en effet des domaines où le partage de compétences prêche à hésitation.

## 1.3. De l'énonciation au détail : l'existence d'une « zone-grise » et de compétences croisées

### 1.3.1. Des frontières de compétences parfois imprécises

Les arbitrages nécessaires entre l'Etat et la Polynésie française lors de l'élaboration des statuts successifs<sup>12</sup> ont produit des résultats qui témoignent de la difficulté d'établir des frontières incontestables et pertinentes dans la répartition des compétences entre les deux entités. Le statut est paradoxalement à la fois indicatif et imprécis car derrière la façade de certains mots tels que « état-civil, enseignement, formation, sécurité, explosifs, etc. » se révèlent des mines inexplorées de partage de compétences dont l'imprécision ou la généralité initiale doivent ensuite trouver une issue pratique parfois grâce à des conventions. Les textes prennent une valeur politique, au meilleur sens du terme, au-delà de la norme édictée. Se référer aux travaux préparatoires pour comprendre la logique du texte et positionner la compétence à son niveau idoine n'est pas toujours suffisant, et l'avis du Conseil d'Etat ou la jurisprudence du tribunal administratif doivent alors éclairer la zone grise et apporter une réponse. Cette complexité a

---

<sup>9</sup> Art. 17 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

<sup>10</sup> Art. 18 et 19 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

<sup>11</sup> Art. 20 à 24 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

<sup>12</sup> Au cours des 50 dernières années la Polynésie française a changé 8 fois de statut.

naturellement un impact sur la rédaction et l'application des textes évoluant entre deux autorités, Etat et collectivité.

Si l'on se réfère aux statuts successifs de la collectivité on peut en effet observer les mouvements de la ligne de partage des compétences Etat/collectivité et des politiques publiques qui y sont rattachées :

- Statut de 1977 dit « d'autonomie de gestion » où la répartition des pouvoirs est significativement réajustée : la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977<sup>13</sup> reconnaît l'autonomie administrative et financière du territoire et pour la première fois la Polynésie française reçoit une compétence générale de droit commun, l'Etat n'ayant plus qu'une compétence d'attribution. Toutefois le Haut-commissaire reste chef du territoire et sa tutelle sur les actes du territoire demeure et ne disparaîtra qu'avec le statut suivant.
- Statut de 1984 dit « d'autonomie interne » : la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004<sup>14</sup> permet au territoire de s'administrer librement et les tutelles a priori sont supprimées. Le président devient l'exécutif du territoire, l'assemblée territoriale conserve sa compétence de droit commun et celle de l'Etat est assignée à certains domaines limitativement énumérés.
- La loi n° 90-612 du 12 juillet 1990<sup>15</sup>, la loi organique n° 95-173 du 20 février<sup>16</sup> et la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019<sup>17</sup> viendront compléter progressivement ce statut.
- La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 aménage et renforce le plus important transfert de compétences entre l'Etat et la collectivité.

La succession de ces différents textes a eu des conséquences sur la désignation des autorités titulaires de compétences, sur le contenu de ces mêmes compétences et sur celui des politiques publiques qui y sont rattachées ainsi que sur les moyens de contrôle ; de plus, cette répartition statutaire des compétences entre l'Etat et la collectivité a forcément des impacts sur l'écriture des textes et sur leur interprétation.

Ainsi, la répartition des compétences est souvent plus complexe qu'il n'y paraît, notamment du fait de compétences juxtaposées ; il est vrai que le périmètre des compétences de principe dont la collectivité est titulaire est large et qu'à la différence du processus de décentralisation qui s'est déroulé progressivement en métropole, les transferts ont été opérés massivement au profit de la seule collectivité polynésienne sans pouvoir être répartis entre plusieurs niveaux de décision et d'administration décentralisés. Par suite, la collectivité doit consentir un réel effort pour assurer le plein exercice de ses responsabilités.

Au cours de la mission, aucun de nos interlocuteurs n'a revendiqué le transfert de nouveaux blocs de compétences au profit de la collectivité, mais plusieurs d'entre eux ont exprimé le regret de ne pas avoir été accompagnés durant ce processus de transfert, à l'instar de la démarche suivie en Nouvelle-Calédonie.

Ils ont surtout souligné les difficultés résultant d'une répartition des compétences qui laisse encore subsister des zones d'incertitude et ont souhaité qu'un exercice de clarification soit entrepris. Cet appel à davantage de précision n'est pas une exclusivité polynésienne. Plus de 25 ans après les premières lois de décentralisation, les collectivités métropolitaines expriment de manière récurrente la même demande ;

---

<sup>13</sup> Loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française.

<sup>14</sup> Loi organique n° 2004-192 du 27 février 1984 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

<sup>15</sup> Loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

<sup>16</sup> La loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer.

<sup>17</sup> Loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

mais alors que l'exercice de clarification qu'elles appellent de leurs vœux concerne essentiellement les collectivités métropolitaines entre elles, la demande de la Polynésie française tend à faire préciser qui, de l'Etat ou de la collectivité, doit exercer la compétence litigieuse.

Ces difficultés sont surmontées, au cas par cas, par des demandes d'avis au Conseil d'Etat ou aux juridictions locales ainsi que par le recours à des décisions juridictionnelles.

A titre d'exemple, des avis de la Haute juridiction ont été rendus, aux fins de préciser la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité dans des domaines aussi divers que les règles de composition des équipages à bord des navires de pêche polynésiens, les conditions de mise en application des règles relatives au pacte civil de solidarité sur le territoire, la réglementation des annonces judiciaires et légales, la réglementation de la profession de notaire<sup>18</sup>. La lecture de la publication du statut de la Polynésie française commenté et documenté par le Secrétariat général du gouvernement de la collectivité est à cet égard éloquent<sup>19</sup>.

Ces demandes de précision ne se limitent pas à ces quelques exemples et ne sont pas anecdotiques. Elles concernent en effet l'exercice au quotidien des compétences de la collectivité et intéressent directement la vie des polynésiens. Les autorités locales, de l'Etat et de la Polynésie française, partagent la difficulté de déterminer quel est l'exact détenteur de telle ou telle capacité. La production d'un bilan pourrait s'avérer judicieux à cet égard et **un effort de clarification devrait être à tout le moins conduit.**

Les services du territoire, en particulier le Secrétariat général du gouvernement de la Polynésie, comme ceux du Haut-commissaire, ont déjà une bonne connaissance des points qui prêtent à hésitation. **Un inventaire - même non exhaustif - de ces principaux points pourrait donc être rapidement dressé** en vue de lever les hésitations qui demeurent et qui retardent la mise en œuvre des dispositions litigieuses. Pour la conduite de cet exercice, la mission suggère que chaque fois qu'il le sera possible, les arbitrages à intervenir soient arrêtés au profit de l'entité titulaire du bloc de compétences auquel se rattache la compétence discutée.

**Le recours au législateur pourrait toutefois s'avérer nécessaire pour affecter ces compétences.**

### 1.3.2. Des croisements de compétences qui demeurent

Des croisements de compétences demeurent, par exemple dans le **domaine de l'éducation** qui est illustratif à ce titre :

En Polynésie française, le transfert de compétences est intervenu dès 1957 pour l'enseignement primaire, puis la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984<sup>20</sup> a mis les collèges à la charge de la collectivité et les lycées, quant à eux, n'ont été transférés que le 1er janvier 1988. Toutefois la collectivité reste liée au cadre normatif métropolitain et pour obtenir un diplôme de qualification nationale, le jeune polynésien doit acquérir des compétences selon un système calqué par la collectivité sur celui de la métropole. Par ailleurs l'enseignement universitaire demeure de la compétence de l'Etat<sup>21</sup>, tout comme la recherche, la collation et la délivrance des grades, titres et diplômes nationaux, et certaines règles applicables aux personnels habilités d'enseignement privé.

---

<sup>18</sup> Avis du CE du 4 décembre 2012 (n°387026) ; Avis CE du 29 avril 2014 (n°388614) ; Avis CE du 19 septembre 2016 (n°391849) ; Avis CE du 19 juillet 2011 (n°385488).

<sup>19</sup> Cf. LEXPOL Statut commenté de la Polynésie française.

<sup>20</sup> Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.

<sup>21</sup> Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, art. 14, 13°.

Le processus de transfert d'une grande partie des compétences scolaires aux territoires a entraîné un enchevêtrement de textes d'une grande complexité, sans doute difficilement évitable, mais qui nuit à la lisibilité de l'action publique menée ; les enchevêtrements de compétences ne facilitent pas la gouvernance et la gestion de cette matière ainsi que le souligne en 2016 un rapport de la Cour des comptes<sup>22</sup>.

De fait, le directeur général de l'éducation et des enseignements de la collectivité, responsable de la conduite de cette politique a clairement indiqué qu'il considérait que la politique éducative était aux mains de la collectivité, l'Etat apportant, via le vice-rectorat une assistance et une expertise. Sur le plan juridique, l'action de la direction générale de l'éducation et des enseignements (DGEE) s'appuie essentiellement sur la loi du Pays de 2016, charte de l'éducation qui en fixe les grands principes, la convention décennale de 2017 modifiée en 2019, entre l'Etat et le Pays qui répartit pratiquement le rôle de chacun, et la lettre de rentrée de la ministre polynésienne qui fixe quant à elle les orientations annuelles. La DGEE considère ainsi que la répartition des compétences dans la loi organique est claire mais estime toutefois que le transfert effectif de compétences n'a pas été effectué jusqu'à son terme, parlant de *suradministration* de l'éducation en Polynésie. La DGEE souhaiterait l'avènement d'un acte II de la convention qui viserait à réduire le vice-rectorat à une *cellule* auprès du Haut-commissaire. Notamment, le souhait est le transfert des inspecteurs d'académie et des inspecteurs pédagogiques, la gestion des ressources humaines des enseignants du second degré comme c'est déjà le cas pour les enseignants du premier degré avec un statut particulier ainsi que la gestion de l'enseignement privé.

Il convient de noter que la Polynésie française suit les réformes conduites par l'Etat, quasi en temps réel, comme la réforme des lycées qui a déjà été mise en œuvre.

En résumé, la collectivité souhaiterait exercer de manière autonome la politique éducative, en confiant à l'Etat un rôle de garant dont le rôle resterait à définir.

Il apparaît ainsi que, si le principe même d'un transfert de compétences est de prendre en compte les réalités humaines et géographiques du terrain, le transfert doit faciliter la gestion administrative et financière de la compétence exercée, rationaliser les moyens et les coûts, mesurer les résultats et prévoir les adaptations. L'écriture du droit est alors au service des règles qu'il faut stabiliser et simplifier pour les rendre aisément accessibles et compréhensibles afin de développer une véritable autonomie juridique. Il semblerait à cet égard que le code de l'éducation n'ait quasiment aucune portée réelle en Polynésie.

#### **1.4. L'application des principes juridiques et l'existence d'un réseau composite de normes**

L'application des principes juridiques précédemment décrits conduit à l'édiction de normes tant par l'Etat que par la collectivité polynésienne. Pour l'utilisateur, aussi ingénieux et persévérant soit-il, la difficulté majeure vient de ce qu'il doit intégrer la connaissance de deux corpus, l'un national et l'autre local, qui se complètent, s'élaborent en parallèle, se superposent mais ne se conjuguent jamais dans un même espace et n'obéissent pas aux mêmes modes de lecture et auxquels vient s'ajouter, de manière modérée certes, le droit issu indirectement du droit communautaire.

La complexité du droit applicable en Polynésie se manifeste ainsi par un réseau composite de normes dont la présentation formelle n'est pas toujours accessible malgré les efforts tant du Haut-commissariat que du Secrétariat général du gouvernement polynésien qui coopèrent à cet objectif de lisibilité.

---

<sup>22</sup> Rapport public annuel 2016 - février 2016 - Cour des comptes.

## 1.4.1. Les normes de l'Etat

### 1.4.1.1. Les normes applicables de plein droit

Le principe de spécialité législative implique que ne sont applicables en Polynésie française que les normes législatives et réglementaires de l'Etat qui comportent une mention expresse à cette fin. Cependant ce principe connaît une exception avec l'existence des textes dits *applicables de plein droit*, c'est-à-dire dotés d'un mécanisme d'application automatique pour en renforcer l'efficacité, et qui sont exemptés de la nécessité de cette mention expresse d'application. Ces textes ont en commun leur raison d'être qui est celle de régir l'ensemble du territoire de la République et donc de transcender en quelque sorte les particularités locales au bénéfice d'une communauté républicaine, raisons pour lesquelles on les appelle aussi **textes de souveraineté**.

La liste des dispositions législatives et réglementaires applicables de plein droit en Polynésie française est dressée par l'article 7, alinéa 2 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. Il s'agit des dispositions qui régissent les pouvoirs publics constitutionnels de la République et notamment celles relatives à certains organes ou juridictions nationales (1°), à la défense nationale (2°), au domaine public et privé de l'Etat et de ses établissements publics (3°), à la nationalité, à l'état et la capacité des personnes (4°), aux agents publics de l'Etat (5°), à la procédure administrative contentieuse (6°), aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'Etat et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics (7°), à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, la lutte contre le financement du terrorisme, les pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et les procédures contentieuses en matière douanière, au régime des investissements étrangers ayant un lien avec l'ordre public, la sécurité publique et la défense nationale (8°).

Cette liste de l'article 7 de la loi précitée est complétée par l'indication générale des lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et les décrets qui décident de leur publication.

Enfin, est applicable de plein droit toute autre disposition législative ou réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République. Cette rédaction qui reprend le considérant du Conseil constitutionnel<sup>23</sup> laisse ainsi une large marge d'appréciation à la jurisprudence mais pas nécessairement au lecteur.

En effet il est difficile de reconnaître avec certitude ces textes applicables de plein droit dépourvus de signe diacritique distinctif, et particulièrement d'une mention expresse, lorsque précisément le principe de spécialité impose cette mention d'application aux autres textes. Malgré la liste évoquée ci-dessus, l'identification par l'usager d'une loi dite de souveraineté n'est pas immédiatement repérable, même si certains textes comportent in fine une formule telle que « *la présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République* » et même si ces dernières se singularisent au lecteur averti par leur objet et leur contenu<sup>24</sup> ; ces textes sont silencieux car drapés dans leur souveraineté. Ils s'abstiennent donc de

---

<sup>23</sup> Art. 7 dernier alinéa / DC n° 2004-490 du 12 février 2004- loi organique portant statut de la Polynésie française, considérant n° 18 « *Considérant que l'article 7 de la loi organique ... énumère les dispositions législatives et réglementaires qui, par exception à ce principe, sont applicables de plein droit en Polynésie française ; que, toutefois, cette énumération 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 ...* »

<sup>24</sup> Exemple de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer, JORF n°4 du 6 janvier 2011, p. 374.

comporter une mention expresse d'application à la collectivité polynésienne, pas plus qu'à une autre collectivité d'outre-mer.

Toutefois le droit compose heureusement avec la réalité et, même applicables de plein droit, ces textes peuvent comporter des dispositions d'adaptation à l'organisation particulière de la Polynésie française ainsi que le précise prudemment l'article 7 du statut par l'expression « *applicables de plein droit ... sans préjudice de dispositions les adaptant à son organisation particulière* ».

Enfin la norme nationale applicable de plein droit doit parfois, pour son application, établir un lien avec d'autres textes dont la matière est incluse dans les compétences de la collectivité polynésienne, raison pour laquelle certaines dispositions du droit de l'Etat renvoient alors aux dispositions applicables localement, sans plus de précision sur ces dernières dont en outre l'existence n'est pas forcément avérée (voir art. L. 6311-1 du code de la défense<sup>25</sup>).

Ces différentes observations illustrent le caractère parfois impénétrable du texte pour l'utilisateur nonobstant la supposition de simplicité des lois dites d'application de plein droit ou de souveraineté. Ces textes qui devraient en principe être facilement accessibles, présentent en réalité des difficultés liées aux interrogations qu'on peut nourrir sur leur applicabilité, et singulièrement de certaines de leurs dispositions, et plaident en faveur d'indications explicites et à **l'abandon du silence prêtant à hésitation ou incertitude**. Au demeurant des exemples récents appliquent déjà cette recommandation.

Ainsi le code de la défense, code de souveraineté, objet de *l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019<sup>26</sup> portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense*, a opté pour une présentation claire de ses dispositions de nature régalienne applicables de plein droit. Quoique juridiquement non nécessaire aux yeux de certains juristes, l'information de l'utilisateur est assurée par l'article 1 préliminaire (nouveau) du code qui annonce sans ambiguïté : « *Le code de la défense est applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, à moins qu'il n'en dispose autrement* ». Cette annonce est complétée par une sixième partie consacrée à l'outre-mer et aux adaptations nécessaires pour la Polynésie française en particulier<sup>27</sup>.

Le code des relations entre le public et l'administration a tendu vers la même clarification par l'usage d'articles à visée pédagogique pour clarifier les principes qui gouvernent le droit applicable en outre-mer et s'est attaché plus précisément à expliciter les hypothèses d'applicabilité de plein droit et, dans les autres cas, à identifier les sources de l'applicabilité en faisant référence notamment à la liste des dispositions de plein droit visées à l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour les dispositions applicables à l'Etat, aux communes et à leurs établissements publics<sup>28</sup>.

En dépit de cet effort de clarification, il n'en demeure pas moins que la lisibilité du code comporte encore quelques embûches pour le lecteur car l'applicabilité des dispositions diffère selon qu'il s'agit d'une

---

<sup>25</sup> Art. L. 6311-1 : *En l'absence d'adaptation, les références faites, par des dispositions du présent code applicables dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et 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.*

<sup>26</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039481160&categorieLien=id>

<sup>27</sup> Pour la Polynésie française : 6<sup>ème</sup> partie, livre III, titre 1<sup>er</sup>, chapitre 3 : *Adaptation de la partie 2 (Articles L. 6353-1 à L. 6353-2).*

<sup>28</sup> Art. L. 552-1 : *En application de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les dispositions législatives et réglementaires du présent code sont applicables de plein droit en Polynésie française aux relations entre le public, d'une part, et l'Etat, les communes et leurs établissements publics, d'autre part, sous la seule réserve des adaptations prévues au présent titre.*

administration de l'Etat, des communes ou de la Polynésie française ; des tableaux (dits *compteurs Lifou*) listent les articles applicables à chaque administration et adaptent leur rédaction si nécessaire. L'utilisateur doit donc manier ces tableaux<sup>29</sup> avec circonspection avant d'accéder au droit applicable.

Favorable au projet d'ordonnance relatif à ce code, l'assemblée de Polynésie avait souhaité<sup>30</sup>, sans l'obtenir, un accès plus direct au texte en faveur de l'utilisateur polynésien.

S'agissant des collectivités d'outre-mer régies comme la Polynésie française par le principe de spécialité législative, la nécessité de distinguer au sein d'un code les dispositions applicables de plein droit et les dispositions réclamant l'application d'une mention expresse<sup>31</sup> n'avait pas toutefois échappé à la Commission supérieure de codification qui, lors de l'examen du code de la sécurité intérieure en 2013, validait une tentative en ce sens. Le Conseil d'Etat n'avait pas alors adhéré à cette proposition car celle-ci soulevait des questions juridiques délicates à trancher au cours de l'exercice de codification.

Néanmoins en 2016, dans sa recommandation au gouvernement sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires, la Haute juridiction soulignait les difficultés et les incertitudes résultant de la pluralité de sens causés par l'absence d'explicitation des textes normatifs, législatifs et réglementaires et estimait que l'explicitation de l'applicabilité, qu'elle fût de plein droit ou résultât d'autres circonstances, était *de nature à renforcer l'accessibilité et la sécurité juridique*<sup>32</sup>.

Il serait dès lors pertinent que ces explicitations sur la nature du texte de loi - *loi applicable de plein droit* - et même de l'article - *article applicable de plein droit* - puissent figurer dans les métadonnées du système informatique de LEGIFRANCE puisqu'elles ne sont pas exprimées lors de la diffusion d'un texte. Encore faudrait-il de toute évidence que la nature du texte ne donna pas lieu à hésitation des juristes.

#### **1.4.1.2. Les textes pris par l'Etat dans l'exercice de ses compétences**

Comme il l'a été rappelé, en vertu de l'article 7 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, les textes pris par l'Etat dans l'exercice de ses compétences, lois ou règlements, ne sont applicables en Polynésie française que s'ils comportent une mention expresse à cette fin. Plusieurs hypothèses sont donc possibles : soit la loi est intégralement applicable dans la version publiée au Journal officiel de la République française avec mention d'application, soit elle comporte un mixte de dispositions applicables et non applicables, ce qui est fréquemment le cas compte tenu des différents textes ou codes impactés, soit elle offre des dispositions d'adaptation spécifiques à la collectivité en application de l'article 74 de la Constitution, éléments qui ne favorisent pas la lecture et l'intelligibilité des textes par l'utilisateur.

Ces dispositions d'adaptation peuvent aussi être énoncées par des ordonnances prises dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, ou encore résulter du régime particulier des ordonnances prévues par l'article 74-1 de la Constitution qui précise :

*« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 ..., le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les*

---

<sup>29</sup> Voir pour exemple le L. 552-3 du code des relations entre le public et l'administration qui liste les dispositions du livre Ier applicables en Polynésie française aux relations entre le public, d'une part, et les organismes et personnes de droit public et de droit privé, autres que les établissements publics, chargés par l'Etat et les communes d'une mission de service public administratif et, le cas échéant, industriel et commercial, d'autre part.

<sup>30</sup> Avis n° 2015-18 du 3 septembre 2015 de l'assemblée de Polynésie française.

<sup>31</sup> Cf. Rapport CSC 2014 p. 17.

<sup>32</sup> Cf. 3.2.1 La recommandation du Conseil d'Etat de 2016, page 23.

*dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. ».*

Le pourcentage important d'ordonnances concernant l'outre-mer prises sur le fondement de l'article 38, soit 70 % du total entre 1990 et 2002, a conduit en mars 2003 à l'adoption de l'article 74-1 de la Constitution.

Procédure présentant à première vue une plus grande souplesse, l'article 74-1 offre une habilitation permanente au gouvernement pour étendre, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole aux collectivités d'outre-mer avec les adaptations nécessaires. Cependant une contrainte demeure qui semble faire hésiter le gouvernement : ces ordonnances doivent en effet être impérativement ratifiées dans un délai de dix-huit mois suivant leur publication sous peine de caducité.

Ainsi pour la période 2007-2013, 71 ordonnances ont été publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution contre 22 sur le fondement de l'article 74-1<sup>33</sup>.

#### **1.4.2. Les engagements internationaux et le droit communautaire**

La Polynésie française exerce des compétences particulières en matière internationale, précisées par les articles 15, 16 et 17 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

En particulier, la Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout Etat ou territoire reconnu par la République, ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou encore de tout organisme international du Pacifique, mais ces représentations n'ont pas un caractère diplomatique<sup>34</sup>.

Dans le respect des engagements internationaux de la République, le Président de la Polynésie française peut aussi négocier des arrangements administratifs avec les administrations de tout Etat ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie. Le Conseil constitutionnel a précisé<sup>35</sup> que ces arrangements sont des accords de portée limitée ou de nature technique rendus nécessaires pour la mise en œuvre d'autres accords. Les accords internationaux en vertu desquels les arrangements administratifs sont négociés doivent nécessairement les précéder.

S'agissant du **droit communautaire**, la Polynésie française, qui ne fait pas partie du territoire de l'Union européenne, appartient aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM) définis par l'article 198 du Traité sur le fonctionnement de l'Union. Elle bénéficie du statut d'associé mais le droit européen ne lui est pas directement applicable.

**Toutefois, les dispositions issues du droit européen transposées en droit interne peuvent lui être rendues applicables.**

---

<sup>33</sup> Cf. site du Sénat [https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances0.html](https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.html)

<sup>34</sup> DC 2004-490 du 14 février 2004 ; considérant n° 27.

<sup>35</sup> Idem, considérant n° 28.

### 1.4.3. Les lois du pays et autres textes pris par la collectivité

Bien que les normes issues des autorités polynésiennes n'entrent pas à proprement parler dans le champ d'étude de la mission, il paraît néanmoins souhaitable de les mentionner ici en raison, d'une part, des frontières existant entre le droit de l'Etat et celui de la collectivité polynésienne et, d'autre part, en raison de l'incidence du premier sur le second. La faculté reconnue à l'assemblée délibérante de la collectivité polynésienne d'intervenir dans un champ de compétence qui, en métropole, relève du domaine de la loi a constitué, avec le principe de spécialité législative, l'un des traits spécifiques du statut de cette collectivité d'outre-mer. Les actes pris par l'assemblée de la Polynésie française, visés à l'article 139 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, sont dénommés *lois du pays* mais ce terme est ambigu car ces lois du pays conservent, pour leur régime contentieux, un caractère réglementaire. Le Conseil d'Etat exerce en conséquence un contrôle spécifique sur ces actes qui interviennent dans le large domaine de la loi et des compétences de principe de la collectivité ou encore dans le cadre de sa participation à l'exercice des compétences de l'Etat (article 31 de la loi précitée).

L'initiative des lois du pays de l'article 139 de la loi précitée appartient tant au gouvernement qu'aux représentants de l'assemblée polynésienne et doivent suivre une procédure d'adoption particulière établie aux articles 141 et suivants de la loi précitée.

Les lois du pays qui interviennent dans le domaine des compétences conservées par l'Etat mais auxquelles la collectivité peut participer en application de l'article 31 du statut, ont un champ d'application limité dont notamment le droit civil, la recherche et la constatation des infractions, certaines dispositions de droit pénal, l'entrée et le séjour des étrangers, la communication audiovisuelle, les services financiers des établissements postaux (article 14 de la loi précitée).

Ces dernières suivent une procédure différente des premières et doivent notamment respecter un circuit de transmission s'achevant par un décret d'approbation ou un décret de refus d'approbation motivé du Premier ministre (article 32, I de la loi précitée). Les arrêtés du conseil des ministres intervenant pour l'application des lois du pays de l'article 31 de la loi précitée suivent une procédure similaire.

Enfin ces actes (lois du pays de l'article 140 de la loi précitée et arrêtés du conseil des ministres) peuvent être modifiés par une loi, une ordonnance ou un décret comportant une mention expresse d'application en Polynésie française (article 32, III de la loi précitée).

On notera que les lois de l'Etat entrées en vigueur avant l'adoption du statut de 2004 dans des matières relevant désormais des compétences des autorités de la Polynésie française peuvent être modifiées ou abrogées par ces autorités selon la procédure prévue à l'article 12 de ce même statut. Toutefois, en l'absence de modification ou d'abrogation par les autorités de la collectivité, les règles nationales restent applicables et peuvent néanmoins faire l'objet de mesures d'application prises par les autorités locales. Plus de quinze années après l'entrée en vigueur du dernier statut, il arrive parfois que dans un domaine transféré, la collectivité n'ait pas encore exercé sa compétence (exemple des annonces légales).

## 2. Les « tribulations » du droit applicable en Polynésie française

Connaître l'exacte étendue des textes applicables sur le territoire de la collectivité n'est guère chose aisée, mais pouvoir les identifier n'est pas davantage une opération qui va de soi. **L'intelligibilité du droit est soumise à différents facteurs dont l'un des premiers est la promulgation et la publication des textes** de manière officielle. La publication des textes applicables en Polynésie française a suivi un parcours aux différentes formalités selon les statuts de la collectivité et les progrès de la numérisation. Des travaux d'inventaires ont été opérés pour cerner plus précisément le nombre et la nature des textes applicables afin de les classer et de rendre plus cohérents les domaines de droit traités et ce faisant l'accès au droit ; toutefois ces travaux d'inventaire se sont heurtés à de multiples avatars qui ont eu raison des projets initiés.

### 2.1. La publication des normes

#### 2.1.1. Une publication laborieuse au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Polynésie française

##### 2.1.1.1. La publication au Journal officiel de la République française

Mission régaliennne, la publication au Journal officiel de la République française a été confiée, depuis 1944, à un service rattaché au chef du gouvernement ; cette mission est désormais assurée, sous l'autorité du Secrétariat général du gouvernement, par la Direction de l'information administrative et légale (DILA) depuis sa création en 2007.

Les règles relatives au service public de la diffusion du droit par internet sont précisées par le décret du 7 août 2002 lequel fixe la liste des données mises gratuitement à la disposition du public dont<sup>36</sup> :

- les actes à caractère normatif suivants, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives : La Constitution, les codes, les lois et les actes à caractère réglementaire émanant des autorités de l'Etat ; etc. ;
- les actes résultant des engagements internationaux de la France ;
- la jurisprudence ;
- un ensemble de publications officielles telles que l'édition « Lois et décrets » du Journal officiel de la République française.

La publication au Journal officiel des textes normatifs remplit deux fonctions : elle porte les textes à la connaissance de l'administration et du public et elle rend ces textes opposables. La publication des lois et des règlements au Journal officiel de la République française est donc nécessaire pour qu'une disposition législative ou réglementaire produise un effet juridique. Depuis le 1er janvier 2016, le Journal officiel de la République française n'est plus édité en version papier, en application de la *loi organique n° 2015-1712 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française*, et n'est désormais accessible que par voie numérique (sauf demande particulière de l'édition papier).

En outre-mer, en application de l'article 74, alinéa 3, de la Constitution<sup>37</sup>, les règles de publication des textes relèvent de la loi organique dans la mesure où ces règles font partie intégrante des *conditions dans lesquelles les lois et les règlements y sont applicables*.

---

<sup>36</sup> Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit sur internet, art.1<sup>er</sup>.

<sup>37</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, art.10.

### 2.1.1.2. Les règles de publication en Polynésie française avant 2004

Avant l'entrée en vigueur du statut issu de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, ainsi que nous l'ont rappelé nos interlocuteurs polynésiens, et alors que la Polynésie était encore un territoire d'outre-mer, les textes contenant une mention spéciale d'application devaient, en plus de leur publication au Journal officiel de la République française, faire l'objet d'une promulgation et d'une publication dans le Journal officiel local par le représentant de l'Etat dans le territoire. C'est ainsi qu'en 1984<sup>38</sup>, puis en 1996<sup>39</sup>, la loi prévoyait que :

*« Le Haut-commissaire promulgue les lois et les règlements dans le territoire après en avoir informé le gouvernement de la Polynésie française. Il assure leur publication au Journal officiel de la Polynésie française. ».*

Ces règles de promulgation et publication se combinaient avec les règles générales d'entrée en vigueur des textes. Ainsi les arrêtés de promulgation et d'information au Journal officiel de la Polynésie française par le Haut-commissaire permettaient de disposer jusqu'en 2004 d'une information adéquate et disjonctive sur l'identité et la nature des textes applicables en Polynésie française puisque le représentant de l'Etat devait rechercher et trier dans chaque loi ou règlement comportant une mention expresse d'applicabilité en Polynésie française quelles étaient les dispositions applicables ; passer outre à cette sélection avait pour effet l'annulation de l'arrêté et l'injonction d'en prendre un nouveau<sup>40</sup>. Tout citoyen avait ainsi non seulement accès à une information établissant que le texte était applicable en Polynésie française, mais aussi à la connaissance exacte des dispositions concernées.

Bien que ce système ait pu satisfaire certains de nos interlocuteurs polynésiens, il n'était point exempt d'erreurs ou d'oublis et il pouvait advenir que certains textes publiés au Journal officiel de la République française fassent l'objet d'une omission de publication et d'application en Polynésie française. Il arrivait aussi que seul l'intitulé du texte soit référencé dans le journal local, contraignant l'utilisateur à poursuivre ses recherches. Ces omissions compliquent encore aujourd'hui la tâche des services qui souhaitent reconstruire la chronologie d'un texte auquel peut faire défaut certaines étapes de sa publication.

### 2.1.1.3. La publication des textes depuis 2004

Le statut de 2004 a supprimé l'obligation de promulgation des textes par le Haut-commissaire. Pour la Polynésie française, l'article 8 de la loi organique n° 2004-192 de 2004 pose comme règle générale que *les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs, entrent en vigueur en Polynésie française à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication*, sauf dispositions particulières. Le même article précise (II) que la publication des textes normatifs (lois, ordonnances, décrets, et dans certains cas actes administratifs) est assurée sous forme électronique. Le Journal officiel de la République française est mis à disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite ou, par exception et sur demande, sous forme imprimée. Enfin (V), point le plus important en ce qui concerne la connaissance du droit, l'article 8 dispose que *« Les dispositions législatives et réglementaires applicables en Polynésie sont publiées, pour information, au Journal officiel de la Polynésie française »* sans préciser toutefois quelle autorité est responsable de la décision de publication.

Cependant, et malgré cette imprécision de l'article 8 (V), les services du Haut-commissaire nous ont indiqué que la décision de publication pour information est assurée par ses services (BAJC) qui procèdent à la

---

<sup>38</sup> Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie, art. 91.

<sup>39</sup> Loi n° 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, art. 1, al. 1.

<sup>40</sup> TA Papeete 20 décembre 2001 n°1-26 et 1-325.

lecture du sommaire du Journal officiel de la République française et sélectionnent les textes qui feront l'objet d'une demande de publication pour information au Journal officiel de la Polynésie française en retenant deux critères à savoir d'une part l'existence d'une mention expresse d'applicabilité<sup>41</sup> et, d'autre part, la nature du texte relevant d'une compétence de l'Etat<sup>42</sup>.

Cependant le classement thématique établi initialement par les services du Haut-commissaire n'a pas été actualisé, pas plus que la rubrique recensant les textes nationaux pour lesquels était demandée la publication au Journal officiel de la Polynésie française, éléments d'information appréciés par les services polynésiens.

### 2.1.2. Les tentatives inabouties d'inventaire des textes applicables

Pour connaître le nombre et la nature des textes applicables en Polynésie française, des travaux d'inventaire ont été opérés mais ces différents travaux visant à identifier le stock des normes applicables se sont heurtés à de multiples difficultés qui ont eu raison des projets initiés. La composition de ce stock est donc encore incertaine.

**La localisation des textes en différents sites ne facilite pas les recherches pas plus que la coordination de normes émanant d'entités différentes.** L'absence de centralisation de l'information nuit de fait à la gestion et l'utilisation des données dont la nature et le contenu se trouvent dispersées. L'écheveau des textes législatifs et réglementaires, publiés sur différents supports, qui se fait et se défait au fil des modifications textuelles, engendre des difficultés de consultation et de compréhension imprévues pour l'utilisateur, même agile en consultation de bases informatiques, même juriste chevronné.

Enfin même si les textes pertinents ont pu être finalement inventoriés et rassemblés par l'utilisateur, l'absence de consolidation des normes émanant de l'Etat a pour effet de présenter au lecteur un **ensemble hermétique** et ce lecteur, qui ne dispose pas de connaissances juridiques et légistiques suffisantes pour en saisir l'agencement et le sens, est simplement privé d'un accès à la connaissance du droit, de ses droits.

Et pourtant, comme il a été dit précédemment, l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi a été rappelé par le législateur qui en a fait une obligation énoncée à l'article 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations :

*« Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. ».*

---

<sup>41</sup> Ex : Décret n° 2019-1064 du 17 octobre 2019 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

<sup>42</sup> Ex : Décret n° 2020-81 du 3 février 2020 relatif à la peine de détention à domicile sous surveillance électronique, au sursis probatoire, aux conversions de peines et au mandat de dépôt à effet différé, pris en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

### 2.1.2.1. Les travaux interrompus de la commission adjointe à la commission supérieure de codification (1989)

Dès septembre 1989, dans le cadre de l'entreprise générale de codification du droit français destinée à mettre fin à la prolifération et à l'enchevêtrement des règles de droit, la Commission supérieure de codification<sup>43</sup> s'est vue adjoindre<sup>44</sup>, une commission chargée de dresser l'inventaire des textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer ; cette commission devait en outre signaler au Premier ministre les domaines dans lesquels n'existait aucun texte. Sous la présidence d'un conseiller d'État, cette commission adjointe était assistée dans chaque territoire, par une commission locale sous la présidence du secrétaire général du territoire.

Le rapport d'activité et de méthodologie de la commission adjointe<sup>45</sup> fait état, après seulement un an d'activité, des nombreuses difficultés qui se sont dressées devant cette ambition de recensement exhaustif et de classification. La commission avait établi une méthode de travail dont l'objectif était notamment de dresser, pour chaque territoire d'outre-mer, et selon les statuts successifs intervenus depuis plus d'un siècle, la liste des matières relevant expressément de la compétence d'attribution de l'État ou de celle du territoire. L'adoption d'un index alphabétique et d'un thésaurus<sup>46</sup> devait permettre à la commission adjointe et aux commissions locales de balayer l'ensemble des matières juridiques et d'inventorier les textes entrant soit dans la compétence locale soit dans celle de l'État. Toutefois le revirement de jurisprudence du Conseil d'État *Elections municipales de Lifou* du 9 février 1990, renouant rigoureusement avec le principe de spécialité législative, s'est imposé à la commission adjointe et a suspendu le cours de ses travaux en raison de nouvelles tâches à assumer au regard du repérage de la mention d'applicabilité devenue nécessaire. Les travaux ont subi d'autres aléas qui ont interrompu cette entreprise de récolement en dépit d'un projet pertinent portant entre autres sur l'adoption de mots clés, la répartition des textes précisant les compétences de l'État et celles du territoire, la définition des lois de souveraineté, les problèmes d'interprétation, les conséquences de la disposition expresse d'applicabilité, la collecte des textes applicables pour chacun des territoires élaborés par les autorités locales en vertu de leur statut en vue de préparer la confection pour chacun des territoires d'outre-mer des codes particuliers rassemblant les dispositions applicables etc..

En 1993, le travail de cette commission adjointe a pris une autre forme à savoir un examen systématique des projets de codes en liaison avec le ministère de l'outre-mer avant leur passage devant la Commission supérieure de codification. A cet égard, les travaux devaient permettre d'établir la liste des textes relevant de la compétence de l'État mais qui n'avaient pas été rendus applicables dans les territoires d'outre-mer, et après s'être informé des raisons ayant motivé cette position, en particulier depuis 1946, de proposer le cas échéant des mesures d'extension.

Incontestablement cette opération générale de recensement des textes et de codification a initié un effort de clarification et de connaissance du droit applicable en outre-mer et spécifiquement en Polynésie française.

---

<sup>43</sup> Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification.

<sup>44</sup> Décret n° 89-704 du 28 septembre 1989 portant création d'une commission adjointe à la Commission supérieure de codification.

<sup>45</sup> Commission adjointe à la Commission supérieure de codification chargée de l'inventaire des textes applicables dans les territoires d'outre-mer, rapport d'activité novembre 1989-Novembre 1990 ; JORF du 17 novembre 1990, p. 14189.

<sup>46</sup> Cf. Légifrance - SARDE Référentiel thématique sur la majeure partie des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Néanmoins et en raison de l'évolution du statut de la collectivité, le travail entrepris n'a pas été poursuivi et cette commission adjointe a été supprimée en 1997<sup>47</sup>.

#### **2.1.2.2. Une liste inachevée de textes nationaux applicables en Polynésie française**

Le site internet du Haut-commissariat de la République en Polynésie française fournit, sous forme de tableaux, une liste de textes nationaux applicables en Polynésie française résultant d'un important travail de recensement organisé avant 2004 et destiné à renseigner une base de données relative à l'applicabilité des textes nationaux en Polynésie française. Cette liste est classée en 3 périodes s'étalant du 27 septembre 1793 au 3 juillet 2009. La liste n'a plus été alimentée depuis cette dernière date probablement parce que cette tâche était devenue surabondante dès lors que les textes applicables localement étaient publiés au Journal officiel de la Polynésie française et disponibles sur le même site.

Les informations offertes aujourd'hui connaissent des limites. Outre l'absence d'actualisation des textes, la principale limite à l'exploitation de ces informations tient au partage des compétences opéré par la loi organique entre l'État et la collectivité : il résulte en effet de la répartition opérée que de nombreux textes qui ont été promulgués antérieurement au statut de 2004 relèvent désormais de la compétence de la Polynésie française et peuvent avoir été modifiés ou abrogés par cette dernière sans pour autant que ces informations n'apparaissent dans les tableaux précités.

#### **2.1.3. L'exploitation des sites d'information officiels LEGIFRANCE et LEXPOL : une marge de progrès**

L'utilisateur qui recherche les textes officiels pour résoudre une question juridique ne peut obtenir une vision cohérente des textes qu'en se connectant successivement à deux sites officiels : LEGIFRANCE pour l'État et LEXPOL pour la collectivité polynésienne<sup>48</sup>.

##### **2.1.3.1. LEGIFRANCE**

LEGIFRANCE est le service public national de la diffusion du droit par l'internet, dont la conception éditoriale, l'alimentation des bases de données, leur mise à jour, ainsi que la maintenance technique sont assurées par le Secrétariat général du gouvernement et la Direction de l'information légale et administrative (DILA).

Créé par le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002<sup>49</sup> pris en application de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000<sup>50</sup>, sa mission est définie par ce même texte qui énonce notamment en son article 1<sup>er</sup> :

*« Il est créé un service public de la diffusion du droit par l'internet. Ce service a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence. ».*

Et en son article 2 :

*« Il est créé un site dénommé Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>), placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement et exploité par la Direction des Journaux officiels.*

---

<sup>47</sup> 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, art. 4.

<sup>48</sup> Voir annexe **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, page 53.

<sup>49</sup> Décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet.

<sup>50</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

*Ce site donne accès, directement ou par l'établissement de liens, à l'ensemble des données mentionnées à l'article 1er. Il met à la disposition du public des instruments destinés à faciliter la recherche de ces données. Il offre la faculté de consulter les autres sites publics nationaux, ceux des Etats étrangers, ceux des institutions de l'Union européenne ou d'organisations internationales assurant une mission d'information juridique. Il rend compte de l'actualité législative, réglementaire et juridictionnelle.*

*Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa du présent article, le site Légifrance donne accès aux actes, demandes et annonces mentionnés aux articles R. 221-15 et R. 221-16 du code des relations entre le public et l'administration dans des conditions garantissant qu'ils ne font pas l'objet d'une indexation par des moteurs de recherche.*

*Les autres sites exploités par les administrations de l'Etat qui participent à l'exécution du service public de la diffusion du droit par l'internet sont désignés par arrêté du Premier ministre. ».*

Enfin l'article 3 du même décret décrit les opérations à accomplir par les services de la DILA :

*« La Direction des Journaux officiels produit les bases de données correspondant aux actes dont elle assure la publication. Elle réalise, en particulier, une base assurant l'intégration, dans de brefs délais, des modifications apportées aux textes législatifs et réglementaires. ».*

Ce service public a donc pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence et souligne l'obligation de réaliser une base assurant **l'intégration des modifications** ou encore **l'actualisation** des textes. Les actes normatifs sont présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives (Constitution, codes, lois, règlements, etc.), c'est-à-dire **consolidés**<sup>51</sup>. Les autres données à disposition de l'utilisateur concernent les actes résultant des engagements internationaux de la France, la jurisprudence nationale judiciaire, administrative et financière, et européenne et enfin un ensemble de publications officielles parmi lesquelles le Journal officiel de la République française. La prise en compte des besoins nouveaux des utilisateurs ont conduit à une refonte du site qui prend effet à compter du 1er janvier 2020.

**Les textes consolidés consultables sur Légifrance** représentent 74 codes, 2 759 lois, 852 ordonnances, 24 819 décrets et 47 405 arrêtés au 31 décembre 2018<sup>52</sup>.

**Mais il n'existe pas de lien sur LEGIFRANCE permettant de se connecter à LEXPOL.**

### **2.1.3.2. LEXPOL**

En 2007, le Secrétariat général du gouvernement de la collectivité a été chargé de mettre en place un site Internet pour la diffusion des textes du droit polynésien et la publication des annonces du Journal Officiel de la Polynésie française. LEXPOL, devenu le système de référence du droit polynésien, offre de nombreuses fonctionnalités parmi lesquelles, outre la consultation du Journal officiel de la Polynésie française, on trouve l'abonnement aux publications, l'accès à l'ensemble de la documentation juridique,

---

<sup>51</sup> Cf. Legifrance : bases de données/mise à jour/textes et codes consolidés : « Les textes législatifs et réglementaires et les codes sont mis à jour au plus tard dans les 3 jours ouvrés après leur parution au JORF, à l'exception de ceux en cours de traitement ».

<sup>52</sup> DILA, rapport d'activité 2018 p. 17.

l'accès aux textes en préparation, les codes dans une version Etat et polynésienne, la jurisprudence du tribunal administratif<sup>53</sup>, etc.

La production des textes consultables proposés par LEXPOL témoigne d'une réelle volonté d'information et de service au public. On peut ainsi observer que le site LEXPOL propose les dispositions législatives et réglementaires des codes nationaux applicables en Polynésie française. Cette publication est le résultat du travail de consolidation réalisé par le Secrétariat général du gouvernement de la Polynésie française, à partir des informations récupérées sur le site LEGIFRANCE. Tout comme la consolidation sur LEGIFRANCE, ce travail n'a qu'une valeur éditoriale. 12 codes de l'Etat sont ainsi proposés à côté des 20 codes adoptés par la collectivité dans ses domaines de compétences. Ainsi que le précise une note d'information sur le site « *Afin de compléter l'information des lecteurs, il a été décidé d'y adjoindre une sélection de codes pris par les autorités nationales dès lors qu'ils viennent en complément des codes polynésiens (route, expropriation, urbanisme, etc.). Ces codes nationaux sont présentés sur le site LEXPOL dans leur rédaction applicable en Polynésie française. En effet, ces codes font l'objet de nombreuses adaptations législatives et règlementaires, afin de prendre en compte tant les compétences propres de la Polynésie française que les besoins particuliers de notre collectivité (monnaie, organisation, etc.)* ».

LEXPOL offre également une rubrique qui permet de chercher les « *Textes des autorités de l'Etat non publiés au JOPF* » tout en précisant que l'obligation de publication de l'article 8-V de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 n'étant pas systématiquement respectée, une veille juridique est assurée par le site afin d'améliorer l'accès à cette partie du droit applicable en Polynésie française mais que ce travail ne pouvait prétendre à l'exhaustivité en raison du grand nombre de domaines concernés.

## 2.2. La lisibilité des normes : une exigence réitérée, des tentatives inabouties

### 2.2.1. Les vaines prescriptions du législateur de 2011

Pour tenter de maîtriser les différentes difficultés de la connaissance du droit d'outre-mer, le législateur avait adopté en mai 2011<sup>54</sup> la disposition incitative suivante dont le contenu adhère étroitement à l'objet de ce texte législatif sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit :

*« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1er avril 2012, un rapport recensant les dispositions de nature législative applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie en vertu d'un texte antérieur au 1er janvier 1900 et jamais modifiées ou codifiées depuis lors. Ce rapport précise quelles dispositions obsolètes ou devenues sans objet sont susceptibles de faire l'objet d'une abrogation.*

*Ce rapport étudie en outre la possibilité d'une présentation de l'ensemble des textes législatifs applicables dans chaque collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie dans le cadre du service public de la diffusion du droit par l'internet découlant de l'article 2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. ».*

Dans la droite ligne des efforts du législateur pour la rationalisation du droit, cette disposition était destinée à renforcer la **sécurité juridique** dans les collectivités d'outre-mer. Le projet initial de son

---

<sup>53</sup> Depuis 2014 LEXPOL met à disposition les décisions du Tribunal administratif (311 décisions en 2019).

<sup>54</sup> Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, art. 15.

inspirateur<sup>55</sup> était d'y clarifier le droit applicable en abrogeant les dispositions législatives antérieures au 1er janvier 1900 qui n'avaient jamais été modifiées ou codifiées depuis lors, et donc suspectes d'obsolescence et d'inutilité. Il convenait toutefois de relever durant ce délai la liste des dispositions qu'il conviendrait de conserver en fonction des compétences qui avaient pu être transférées aux collectivités d'outre-mer et qui échappaient désormais à la compétence de l'Etat.

Le rapport devait s'attacher à étudier une présentation dans le cadre de la diffusion du droit par l'internet (Légifrance) de l'ensemble des textes législatifs applicables dans chaque collectivité d'outre-mer, et donc en Polynésie française, pour répondre aux obligations explicites de l'art. 2 de la loi du 12 avril 2000<sup>56</sup> qu'on rappellera ici :

*« Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller. ».*

Il n'apparaît pas que la prescription du législateur ait été suivie d'un commencement d'exécution, qu'il s'agisse d'inventaire ou d'étude de faisabilité de mise en ligne sur Légifrance. Il n'existe donc pas à ce jour de bases de données dédiées à la collectivité polynésienne.

### 2.2.2. Les demandes réitérées des élus polynésiens

En Polynésie française, la question de l'intelligibilité et de la lisibilité du droit applicable est une question récurrente soulevée tant par les nombreux avis de la collectivité que par ses représentants à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'attention de la mission a d'ailleurs été longuement attirée sur ce point, textes à l'appui, au cours de ses entretiens avec les services législatifs de l'assemblée de la Polynésie française et avec ceux du Secrétariat général du gouvernement.

Il ressort au demeurant d'un rapport du Sénat de 2019<sup>57</sup> que la Polynésie française a rendu **360 avis** entre 2004 et 2018 et que dans **30 % des avis** elle a souligné un manque de lisibilité de la norme et regretté l'absence de consolidation.

En 2018, l'assemblée polynésienne avait proposé la modification de la loi du 27 février 2004 de la Polynésie française pour y introduire trois dispositions tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable en Polynésie française<sup>58</sup>. Tel était l'objectif, à titre d'exemple, de l'ajout d'un VI à l'article 8 du statut, inspiré par les termes mêmes de l'article 2 de la loi du 12 avril 2000 et ainsi rédigé :

*« L'Etat assure, dans le cadre des missions du service public de la diffusion du droit par Internet, la publication à titre d'information des dispositions législatives et réglementaires ressortissant au domaine de ses compétences, telles qu'elles sont applicables en Polynésie française. ».*

---

<sup>55</sup> Proposition n°53 de M. Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, rapport au Premier ministre (29 janvier 2009).

<sup>56</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Chap. Ier : dispositions relatives à l'accès aux règles de droit, déjà citée au point 2.1.2.

<sup>57</sup> Rapport du Sénat n° 292 du 6 février 2019 relatif aux deux projets de loi 1°) projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et 2°) projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

<sup>58</sup> Avis n° 2018-14 A/APF du 15 novembre 2018- publié au JOPF du 19 novembre 2018.

L'assemblée polynésienne avait en outre demandé que les projets de textes soient accompagnés d'un **document consolidé** transmis sur support papier ou électronique dont on conçoit aisément l'utilité. Il est certain que le tableau (texte d'origine/projet modifié consolidé) qui figure désormais parmi les documents exigés par le Conseil d'Etat avant tout examen de texte et qui y est annexé pourrait faire l'objet d'une transmission destinée à gagner un temps précieux.

Un amendement présenté par M. Mathieu DARNAUD, sénateur, rapporteur du projet de loi portant dispositions institutionnelles en Polynésie française, (lequel avait d'ailleurs effectué un déplacement en Polynésie en 2017 au cours duquel il avait souligné l'inintelligibilité du code général des collectivités territoriales) visait à trouver une issue à ces problèmes lancinants. L'amendement était ainsi rédigé :

*« Le gouvernement remet au Parlement, au plus tard douze mois après la promulgation de la présente loi, un rapport présentant les moyens juridiques et matériels à mettre en œuvre pour garantir l'intelligibilité et l'accessibilité du droit national applicable en Polynésie française.*

*Ce rapport est transmis au président de la Polynésie française et au président de l'assemblée de la Polynésie française. ».*

La commission des lois du Sénat adoptait cet amendement, repoussé ultérieurement par la commission des lois de l'Assemblée nationale, laquelle sans méconnaître la difficulté, confiait aux délégations outre-mer des deux assemblées le soin de répondre aux *légitimes interrogations* de la collectivité polynésienne.

### 3. Les effets du principe de spécialité et de son expression sur la rédaction des normes

#### 3.1. La jurisprudence du Conseil d'Etat « Elections municipales de Lifou » (1990)

Le principe de spécialité législative ne semble guère avoir vacillé depuis 1744. Mais ce principe et son application ont fait surgir une nouvelle interrogation, laquelle était de savoir si les textes modificatifs étaient, eux aussi, soumis à pareille exigence ou s'ils héritaient des vertus d'applicabilité du texte initial, les dispensant, quant à eux, de revêtir la « fameuse » mention.

En droit, la réponse a évolué : une décision du Conseil d'Etat de 1984<sup>59</sup> admettait qu'une loi modifiant une loi applicable dans un territoire d'outre-mer était, de ce fait, applicable de plein droit dans ce territoire. Cette jurisprudence a pris fin avec la décision d'assemblée du 9 février 1990 dite « *Elections municipales de Lifou* » qui a notamment eu pour effet de retirer à certaines lois modificatives, publiées entre 1984 et 1990, le caractère d'applicabilité automatique et la démarche consistant à aller de l'implicite vers l'explicite.

La décision « *Elections municipales de Lifou* » dictée par un souci de sécurité juridique qui implique un pointage minutieux de la version des textes applicables en Polynésie française, a bousculé la technique d'écriture et de présentation visuelle des dispositions applicables contenues dans un texte qu'il soit législatif ou réglementaire ou encore codifié.

Les textes d'origine applicables en Polynésie française (sauf le cas des textes dits de souveraineté, applicables de plein droit sans adaptation) comme les textes ultérieurs les modifiant, doivent donc désormais comporter une mention expresse d'application à la collectivité. A défaut, ils ne sont pas applicables.

#### 3.2. La répercussion de la jurisprudence « Lifou » sur les règles d'écriture

Il résulte de la décision *Elections municipales de Lifou* précitée qu'un texte modifiant un texte, lui-même applicable à un territoire d'outre-mer, n'est applicable à ce territoire que s'il contient les dispositions le prévoyant expressément.

Pour mettre à disposition de l'utilisateur un outil de recherche des textes applicables en Polynésie française, et lui assurer un minimum de sécurité juridique, les règles d'écriture du droit, ou tout au moins de sa présentation, ont dû s'adapter à la nouvelle jurisprudence.

Pour résoudre les difficultés rencontrées, sans faire échec à la précision de la norme, et afin de fixer avec précision la date d'entrée en vigueur des modifications applicables, il s'est avéré nécessaire de faire systématiquement référence, dans la rédaction du texte, au dernier texte modificateur.

Toutefois compte tenu de la diversité des rédactions destinées à informer l'utilisateur de l'application outre-mer, le Conseil d'Etat a initié la mise en œuvre rédactionnelle de sa décision précitée et préconisé une présentation sous forme de tableaux dits « *Compteurs Lifou* ».

##### 3.2.1. La recommandation du Conseil d'Etat de 2016

Pour prévenir tout obstacle nuisant à la sécurité juridique et afin d'harmoniser les solutions qui pouvaient s'avérer différentes pour un texte autonome, comme une loi ou un décret, et pour un texte composite,

---

<sup>59</sup> Ordre des avocats de Polynésie, Rec. Conseil d'Etat p. 21.

comme un code, le Conseil d'Etat a adopté en janvier 2016 une recommandation au gouvernement sur la rédaction des dispositions d'application outre-mer des textes législatifs et réglementaires<sup>60</sup>, l'objectif étant d'assurer la **traçabilité** de l'extension des dispositions normatives et de leurs modifications pour chacune des collectivités régies par le principe de spécialité.

Cette recommandation préconisait, s'agissant des textes applicables aux collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution :

- En premier lieu, d'explicitier, au regard de leur applicabilité, **le sens du silence** dans les textes législatifs et réglementaires. En effet le silence d'un texte peut signifier que le texte pris par l'Etat est applicable de plein droit ou que, relevant de la compétence d'attribution de l'Etat, il n'a pas fait l'objet d'extension, ou encore que la compétence visée par le texte appartient à la collectivité ;
- En deuxième lieu, de modifier la disposition procédant à l'extension de la version initiale du texte pour prévoir qu'il est désormais applicable dans sa **rédaction résultant du dernier texte modificatif** et recourir à cette technique à l'occasion de toute modification d'un texte rendu applicable outre-mer, y compris lorsqu'il n'est pas procédé à l'extension de cette modification en faisant alors référence au dernier texte modificatif étendu.

### 3.2.2. La décision du gouvernement

En juillet 2016, le gouvernement a fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat et a souligné que la mise en œuvre généralisée du *compteur Lifou* nécessiterait de l'introduire dans le stock des normes en vigueur, et en particulier dans les codes comme cela avait été fait précédemment pour le code rural et de la pêche maritime par l'*ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime*<sup>61</sup>.

La disposition d'applicabilité doit donc figurer soit dans le texte d'origine<sup>62</sup>, soit y être introduite ultérieurement par un texte, une ordonnance par exemple, le rendant applicable outre-mer. Puis, s'il y a lieu à nouveau à modification du texte applicable consolidé, la disposition doit être mise à jour en faisant référence au texte modificatif<sup>63</sup>.

Le guide de légistique, disponible sur LEGIFRANCE, dont l'objet est de présenter l'ensemble des règles, principes et méthodes à respecter pour la préparation des textes normatifs - lois, ordonnances, décrets, arrêtés - reprend ces différentes hypothèses. Le document consacre une fiche (3.6.1) à l'application et l'applicabilité des textes outre-mer et particulièrement à la Polynésie française (3.6.5) afin de modéliser les solutions.

### 3.2.3. Le fonctionnement du *compteur Lifou* : avantages et limites

Lorsqu'une disposition, initialement applicable en Polynésie française, est modifiée et que cette modification est elle-même rendue applicable, il convient donc d'étiqueter la disposition en cause, (ou la partie de disposition tel un paragraphe ou un alinéa), en faisant référence au texte modificateur ; à chaque

---

<sup>60</sup> Conseil d'Etat, AG du 7 janvier 2016 n°391040.

<sup>61</sup> Cf. Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, art. 88.

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=415E64BDBB0FE2A260862E1CA82E836C.tplgfr32s\\_3?cidTexte=JORFTEXT000029573022&dateTexte=20200305](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=415E64BDBB0FE2A260862E1CA82E836C.tplgfr32s_3?cidTexte=JORFTEXT000029573022&dateTexte=20200305)

<sup>62</sup> Exemple « *La présente loi est applicable en Polynésie française à l'exception des dispositions de ses articles 11 et 23 ...* ».

<sup>63</sup> Exemple : « *La présente loi est applicable en Polynésie française dans sa rédaction résultant de la loi n°... du ...* ».

modification ultérieure il conviendra de remplacer l'étiquette pour la remettre à jour, la rédaction consacrée étant :

« L'article X ... est applicable (en Polynésie française) dans sa rédaction résultant de la loi X (ordonnance ou décret) du ... »

Compte tenu du nombre d'articles visés et des modifications successives qui les affectent, la présentation adoptée a donc fini par prendre la forme d'un tableau qui présente l'identification de la disposition en cause du code ou de la loi, la date et la référence à la rédaction en vigueur, sans reprendre toutefois l'intitulé complet du texte de référence<sup>64</sup>.

Cette présentation en lignes de tableaux, désignée comme « *Compteur Lifou* », insérée dans le texte de la loi ou du code, est celle produite à la publication de la norme sur LEGIFRANCE, et a, au-delà de l'information, un **caractère normatif**. Son intérêt en termes de sécurité juridique, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, est de fixer la date et la dernière version du texte applicable à la collectivité après intégration des modifications.

#### Exemple du code de la consommation et *compteur Lifou* applicable en Polynésie française :

- **Article L. 351-5** (créé par l'ordonnance n° 2017-269 du 2 mars 2017, art. 3)

*Sont applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, sous réserve des adaptations prévues à l'article L. 351-6, les dispositions des articles mentionnés dans la colonne de gauche du tableau ci-après, dans leur rédaction indiquée dans la colonne de droite du même tableau :*

ARTICLES APPLICABLES	DANS LEUR RÉDACTION RÉSULTANT DE
L. 314-1 à L. 314-4	l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016
L. 314-5	l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016
L. 314-6	l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016
L. 314-7 à L. 314-9	l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016
L. 314-22	la loi n° 2017-203 du 21 février 2017
L. 314-23, à l'exception de son quatrième alinéa et de son dernier alinéa, L. 314-24 et L. 314-25	l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016

NOTA<sup>65</sup> : *Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance n° 2017-269 du 2 mars 2017, les présentes dispositions entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du décret portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la consommation et au plus tard le 1er juillet 2017.*

Il convient de relever que dans de nombreux cas, comme ici, l'information complète sur **l'adaptation est fournie par un article différent** comme l'exemple de l'article L. 351-6 le montre :

- **Article L. 351-6** (créé par l'ordonnance n° 2017-269 du 2 mars 2017, art. 3) :

*Pour l'application de l'article L. 351-5 :*

<sup>64</sup> En outre le numéro et la date d'un texte sont uniques au sein d'un même corpus.

<sup>65</sup> Le nota est le commentaire publié sur Légifrance.

*1° Sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement ayant le même effet, les références au code des assurances et à l'attestation de formation établie pour les personnes chargées de fournir à l'emprunteur les explications sur les prêts ;*

*2° A l'article L. 314-6, les mots : « 75 000 euros » sont remplacés par les mots : « 8 950 000 francs CFP » ;*

*3° Pour l'application de l'article L. 314-24, les mots : « , la fourniture de service de conseil mentionné aux articles L. 313-13 et L. 313-14 » sont supprimés ;*

*4° Pour l'application de l'article L. 314-25, les mots : « à L. 312-3 » sont remplacés par les mots : « et L. 312-2 ».*

*NOTA : Aux termes de l'article 9 de l'ordonnance n° 2017-269 du 2 mars 2017, les présentes dispositions entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du décret portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la consommation et au plus tard le 1er juillet 2017.*

Cette présentation a pour qualité essentielle de fournir à l'utilisateur, par le croisement de la référence à l'article (ex : L. 314-1) et de sa datation (ex : l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016), une information indispensable sur la version du texte applicable à laquelle il doit se référer et sur les adaptations à y intégrer.

Cependant, pour disposer d'une **information exhaustive et compréhensible** du contenu de la disposition consultée, le lecteur devra y ajouter d'autres informations diffusées ailleurs ou *grilles de lecture* telles que les changements d'identification d'autorités compétentes, la date d'entrée en vigueur si celle-ci est différée, les intervalles entre des articles, la suppression ou la substitution de mots, les références au droit local, le changement d'unité monétaire, etc. Ainsi l'article **L. 351-6** du code de la consommation (voir ci-dessus) modifie l'article **L. 351-5** et remplace ou supprime des mots et des références dans les dispositions de l'article **L. 314-24** (dernière ligne du tableau). **Il faut donc avoir la curiosité de consulter trois articles simultanément pour accéder à la norme.**

Ces étapes additionnelles sont donc incontournables pour le lecteur avant d'accéder au libellé exact de la disposition recherchée. L'information normative **sur le texte** lui est certes fournie, mais il lui reste encore à accéder au **contenu** de la norme que lui procure la **consolidation** et qui, seule, lui permet d'aboutir à l'étape ultime de l'intelligibilité. Le texte reste donc figé à mi-parcours de la recherche et le lecteur poursuit seul son chemin, abandonné par le légiste et tributaire du technicien auquel il lui faudra avoir recours.

A cet égard, le *tableau Lifou*, tel que consultable sur LEGIFRANCE, n'est pas doté de liens actifs qui donneraient directement accès au contenu du texte visé. Ainsi il n'existe pas de lien entre l'indication « *résultant de l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016* » et le texte même de cette ordonnance ni même le numéro de l'article opérant la modification.

### **3.2.4. Les effets collatéraux indésirables**

#### **3.2.4.1. La multiplication des références devient ingérable**

Le système mis en place a pu fonctionner au début de sa mise en œuvre dans un paysage juridique où le nombre de textes publiés, et donc de modifications, était relativement stable. Mais la démographie soutenue des lois et de leurs décrets d'application conduit aujourd'hui à une **surmultiplication**, dans les lois et les codes, de références croisées entre le droit de l'Etat et le droit applicable outre-mer en général et en Polynésie spécifiquement. Ainsi le droit devient multi directionnel ce qui compromet sa cohérence et les

parties outre-mer des codes prennent une volumétrie croissante sans que leur lisibilité ne profite de cet espace.

**A titre d'exemple la mission a analysé les renvois internes du code monétaire et financier** tels qu'ils figurent dans la version publiée au 30 janvier 2019 sur LEGIFRANCE, étant observé que le livre VII est consacré au *Régime de l'outre-mer* mais que les dispositions applicables en Polynésie relèvent à la fois des dispositions communes à plusieurs collectivités territoriales (titre Ier) et propres à la Polynésie (titre V).

En janvier 2019, ce code est composé de 2 560 articles législatifs et de 1 997 articles réglementaires soit un total de **4 557 articles**.

S'agissant de la répartition des **renvois internes** (articles du code renvoyant à un autre article au sein du même code), partie législative et partie réglementaire additionnées, la partie outre-mer (livre VII) monopolise **41 % des renvois en un seul livre** ; un tel pourcentage souligne à l'évidence la nécessité d'une gestion correcte et dépourvue d'erreurs dans la mesure où **un renvoi est la traduction d'une norme juridique**, or, à titre indicatif, le nombre maximum de renvois au sein **d'un seul article s'établit à 95<sup>66</sup>** !

*Tableau n°1 : Nombre de renvois entre articles et par livre*

Livre	Nombre de renvois internes par nature juridique		Total	Pourcentage de renvois internes
	LEGISLATIF	REGLEMENTAIRE		
Livre 1	242	162	404	3 %
Livre 2	530	1 160	1 690	13 %
Livre 3	426	199	625	5 %
Livre 4	145	53	198	2 %
Livre 5	1 886	1 020	2 906	22 %
Livre 6	1 299	543	1 842	14 %
<b>Livre 7 Régime de l'outre-mer</b>	3 492	1 907	5 399	<b>41 %</b>
Total	8 020	5 044	13 064	100 %

En outre, si le lecteur souhaite rechercher d'autres informations par l'analyse de la structure du code monétaire et financier, il devra composer avec les résultats suivants concernant **la partie législative et la Polynésie** seulement :

*Tableau n°2 : Analyse des tableaux Lifou concernant la Polynésie française*

Nombre de <i>tableaux Lifou</i>	26
Moyenne de lignes par <i>tableau Lifou</i>	10
Nombre d'articles rendus applicables <sup>67</sup>	1 807
<i>Dont applicables intégralement</i>	1 742
<i>Dont applicables partiellement</i>	65
<i>Dont sans adaptation</i>	1 605
<i>Dont avec adaptation</i>	202
Nombre d'articles autonomes <sup>68</sup>	49

<sup>66</sup> Art. L. 762-6 du code monétaire et financier.

<sup>67</sup> Par 71 articles dans leur rédaction issue de 62 textes différents de 2000 à 2019.

<sup>68</sup> Ici l'article *autonome* est un article créé sans référence ni adaptation.

Le « manquement humain » de telles données rend les erreurs inévitables et ce même code en recèle plusieurs :

articles inexistant mais rendus applicables
l'art. L. 752-6 renvoie à un art. L. 231-54 qui n'existe pas
l'art. L. 755-11 renvoie à un article L. 541-5-1 qui n'existe pas
articles rendus applicables plusieurs fois
l'art. L. 753-2 rend l'article L. 312-5 applicable plusieurs fois
l'art. L. 754-1 rend l'article L. 411-1 applicable plusieurs fois
article adapté mais inexistant
l'art. L. 756-5 adapte l'article L. 621-14-1 A qui n'existe pas
article rendu applicable et non applicable à la fois
l'art. L. 755-10 rend l'article L. 532-18 applicable (II) et non applicable (I)
article rendu applicable dans plusieurs rédactions différentes
l'art. L. 754-3 rend l'article L.420-8 applicable dans 2 versions différentes

Outre qu'il est périlleux, cet exercice est très chronophage.

#### 3.2.4.2. Une application chronophage à tous les échelons de la gestion des textes

Lors des différents entretiens conduits par la mission **tous ses interlocuteurs, sans exception, se sont plaints du temps passé à effectuer recherches et consolidations des textes**. En Polynésie française, magistrats, avocats, notaires, fonctionnaires, font chacun, et pour leur compte propre, ces opérations indispensables à la connaissance du droit applicable avec des résultats parfois différents. S'agissant par exemple de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, certains juristes polynésiens, faute d'avoir en mains une consolidation incontestable, continuent d'appliquer une prescription de 20 ans alors que d'autres justifient celle de 5 ans.

**Dans les ministères**, les rédacteurs ne sont pas tous parfaitement informés des exigences du *compteur Lifou*. Afin d'éviter les erreurs, il leur est impératif de vérifier de manière quasi-obsessionnelle l'actualisation des datations des versions, non seulement celles dont le numéro d'article apparaît dans la colonne de gauche du *tableau Lifou* mais aussi celles des articles référencés au sein-même du texte de l'article et qui bien évidemment n'apparaissent pas dans le tableau. Au ministère de l'outre-mer, la mise à jour des *compteurs Lifou* exige un agent à temps plein. En outre, ce travail extrêmement chronophage, encombrant et peu valorisant se fait au détriment de l'expertise juridique.

**Le Conseil d'Etat** considère pour sa part qu'il est difficile de consacrer le temps suffisant à la vérification des renvois et références du texte examiné et que cette contrainte constitue un handicap pour l'examen d'autres aspects plus performants du texte même si le Conseil d'Etat exige désormais que le texte de loi, ordonnance ou décret, soumis à son examen soit accompagné des consolidations, ou effets lisibles textuellement car il est évident que la seule lecture du *compteur Lifou* ne donne aucunement accès au contenu des dispositions applicables.

Il n'apparaît pas, des observations faites à la mission, que l'assemblée polynésienne bénéficie de ce document de travail consolidé qu'elle est donc contrainte d'effectuer de son propre chef. Ses services législatifs ont souligné que la nécessité de prendre le temps de consolider le texte de l'Etat avant toute

consultation pour avis des représentants de l'assemblée nuisait à un travail juridique de fond compte tenu des délais impartis pour rendre ces avis (1 mois réduit à 15 jours en cas d'urgence).

A titre indicatif, on notera que sur la période **2010 à 2019**, l'assemblée polynésienne a eu à examiner **519 saisines**. Seulement **22** de ces saisines comportaient une consolidation du projet applicable sur l'hexagone, **7** une consolidation des adaptations outre-mer.

Sur les 10 dernières saisines<sup>69</sup>, seul 1 projet de décret était accompagné d'une consolidation dudit projet tel qu'applicable en France métropolitaine mais sans consolidation des adaptations outre-mer<sup>70</sup>.

### **3.2.4.3. L'absence d'une technique d'écriture et de rationalisation du droit**

Le lien normatif qui existe constitutionnellement entre la métropole et la collectivité polynésienne souffre de maux qui corrodent la qualité du droit applicable dans cette collectivité.

Si l'on s'en tient aux dispositions de la loi du 15 avril 2009<sup>71</sup> relative, entre autres, aux études d'impact, ce document doit exposer comment le projet de loi s'intègre dans un réseau normatif où le tout est plus que l'addition des éléments ; ainsi, outre l'articulation avec le droit européen ou avec l'application du droit sur le territoire national, l'étude se doit notamment d'exposer avec précision *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités*.

Les dispositions applicables en Polynésie française, quand elles doivent exister, devraient donc être conceptualisées, évaluées et jointes au projet de loi dès sa transmission au Conseil d'Etat. Ainsi rédigées, elles pourraient être transmises à l'assemblée polynésienne pour compléter son information et nourrir utilement son avis. Tel n'est pas le cas : sur les **519 saisines** pour avis de l'assemblée de Polynésie effectuées entre 2010 et 2019, **22 %** étaient accompagnées d'études d'impacts (soit 116 saisines) et seulement **6 %** de ces documents comportaient des informations utiles à la Polynésie française (soit 29 saisines)<sup>72</sup>.

De fait, le contenu de l'étude d'impact en tant qu'il concerne l'outre-mer et particulièrement la Polynésie française est souvent indigent quand il n'est pas absent, l'administration reconnaissant à demi-mot que l'étude - notamment s'agissant de l'outre-mer - n'est complétée qu'après la rédaction du projet. **L'exploitation de l'étude d'impact pour piloter une politique publique d'écriture et de rationalisation du droit applicable outre-mer - et en Polynésie française en particulier - reste donc encore à inventer.** Faute d'avoir été insuffisamment analysées au moment de la confection des textes, dans leur forme ou leur application, certaines dispositions tardent à se mettre en place, butant sur des obstacles imprévus.

En raison de l'accélération du temps législatif, les risques de chevauchement des textes et donc les sources d'erreurs sont ainsi multipliées : entre la publication du texte applicable en métropole et celle du texte d'adaptation pour la collectivité polynésienne, il n'est pas rare que de nouvelles dispositions modificatives aient été adoptées pour le premier et que la cohérence du second fasse alors défaut.

---

<sup>69</sup> Chiffres communiqués par le Secrétariat général du gouvernement polynésien et actualisés au 7 mars 2020.

<sup>70</sup> Décret n° 2020-67 du 30 janvier 2020 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles dans les domaines de l'économie et des finances.

<sup>71</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, art. 8.

<sup>72</sup> Chiffres communiqués par le Secrétariat général du gouvernement polynésien et actualisés au 7 mars 2020.

Faute de faire partie intégrante du projet de loi initial, les dispositions applicables à la collectivité polynésienne sont repoussées et leur est substitué un article de loi habilitant le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions qui s'imposeront en Polynésie française. A titre d'exemple, la réforme des tutelles des majeurs a été adoptée pour la métropole en 2007<sup>73</sup> et étendue à la Polynésie française en 2012 seulement, non sans d'autres difficultés par ailleurs. Plusieurs parlementaires polynésiens rencontrés par la mission ont fait observer que même s'il peut être judicieux de renvoyer à une ordonnance les dispositions les plus complexes, d'autres dispositions pourraient trouver à s'appliquer immédiatement en Polynésie, sans attendre le texte d'une ordonnance qui tarde parfois à être publiée<sup>74</sup>.

Dans le même ordre d'idées, et malgré des progrès récents évidents, la Commission supérieure de codification a parfois déploré le retard de la codification des dispositions relatives aux collectivités soumises au principe de la spécialité législative ; des codes ont ainsi été adoptés alors qu'ils ne comportaient pas de dispositions outre-mer afin de ne pas pénaliser « le reste du projet<sup>75</sup> ». Cette situation affecte la volonté de produire un document unique, le code, applicable à un corpus juridique déterminé, y compris avec les adaptations nécessaires, à destination de tous les usagers, et accessible sur l'ensemble du territoire français, c'est-à-dire également à l'outre-mer.

---

<sup>73</sup> Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et ordonnance n° 2012-1222 du 2 novembre 2012 portant extension et adaptation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des dispositions du droit civil et du droit de l'action sociale relatives à la protection juridique des majeurs.

<sup>74</sup> Exemple : Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>75</sup> Commission supérieure de codification, 2009, vingtième rapport annuel.

## 4. L'informatique, un outil de recomposition des textes et de restauration de l'intelligibilité du droit

### 4.1. Un tableau n'est pas un texte : le *compteur Lifou* et l'intelligibilité du droit

Les inconvénients évoqués ci-dessus tiennent à l'évidence à ce qu'un tableau n'est pas un texte. L'utilisateur doit-il se résigner à ne disposer en guise de normes que de tableaux et de grilles dont chaque indication est elliptique, et qui, contrairement à un texte, ne révèle aucun contenu ?

L'exigence d'intelligibilité du droit crée des obligations nouvelles à la charge de l'Etat et de ceux qui fabriquent le droit. La première exigence pour l'émetteur du droit est d'être compris par le destinataire de la norme.

Un texte représente, dans une unité d'espace, une série articulée de mots où l'ensemble des éléments se suffisent à eux-mêmes pour donner au lecteur un sens non équivoque et complet.

Outre la difficulté d'atteindre à travers les lignes d'un *compteur Lifou* l'énonciation de l'article recherché dans la version référencée en l'absence d'un lien actif permettant de passer de la référence au texte cité, la consolidation est effectuée par chaque lecteur pour son compte. **Une telle procédure d'interprétation personnelle présente des risques évidents de contrariétés** ou de divergences ainsi que l'a démontré le Secrétariat général du gouvernement en Polynésie à la mission en confrontant des consolidations d'un même texte, effectuées par plusieurs juristes expérimentés et conduisant pourtant à des résultats finaux différents.

En outre, la connaissance d'une question de droit ne se limite pas à un article de loi ou de code mais à un ensemble de dispositions qui construisent le sens recherché. L'exigence de lisibilité ne concerne pas chaque article pris isolément mais l'ensemble du texte. L'utilisateur qui recherche le droit applicable aux opérations de crédit à la consommation ou à l'immobilier en Polynésie française doit aujourd'hui reconstruire, article par article, alinéa par alinéa, un texte dont les composantes pourront relever de millésimes différents, avec un investissement personnel et des risques d'erreur alors que le même usager à la recherche de dispositions identiques en métropole ne subira pas les mêmes inconvénients et accèdera au texte lisible en quelques clics. Pour ce dernier le travail de consolidation a déjà été effectué et est accessible sur LEGIFRANCE.

**Le principe d'égalité apparaît dès lors méconnu.**

### 4.2. Du bon usage des références

L'ingénierie du droit a, dans le domaine de la légistique, considérablement élargi les tâches du rédacteur. Le nouveau légiste est de fait juriste et informaticien et assure désormais un nombre de fonctions qui vont de la conception du texte à son outillage technique avec l'objectif de parfaire sa sécurité juridique.

Les textes juridiques sont structurés et divisés en articles, unité de base du système normatif, pour faciliter l'énonciation des normes. Ces articles sont identifiés (numéro) et subdivisés (alinéas) afin de faciliter la transmission d'un contenu et d'économiser l'écriture du texte cité, comme le fait, à l'extrême, le *compteur Lifou* en rétractant toute phrase<sup>76</sup>. Ces références, signes ou chiffres, ont une valeur normative et juridique et sont devenus une pratique si courante que le guide de légistique<sup>77</sup> leur consacre plusieurs pages de

---

<sup>76</sup> Une phrase est une « Proposition simple ou ensemble de propositions, grammaticalement autonome, et qui présente une unité de sens » Définition du Dictionnaire de l'Académie française.

<sup>77</sup> Guide de Légistique, 3ème édition 2017, p.318-324 –point 3.4.2 : *Renvois au droit positif*.

règles méthodologiques. Ces références ne devraient cependant pas se substituer à l'énonciation d'une règle surtout quand ils sont utilisés à grande échelle tel l'article L. 762-6 du code monétaire et financier qui ne compte pas moins de 65 lignes de tableau. Ainsi le *compteur Lifou*, pour maintenir son degré de précision s'enrichit en chiffres mais s'affranchit des mots. Il est alors permis de questionner la pérennité d'un tel dispositif qui inéluctablement additionnera les chiffres dans un mutisme persistant.

L'applicabilité d'une règle de droit ne peut se réduire à un lien actif, ou à un lien hypertexte, entre deux dispositions dont l'une serait celle du droit commun et l'autre celle de la collectivité concernée. S'intéresser aux *tableaux Lifou*, conduit à s'intéresser non seulement aux moyens juridiques et informatiques qui traitent la complexité du principe de spécialité par le repérage des liens qui articulent les normes dans un corpus juridique déterminé, mais aussi à leur sens politique. Le lecteur a besoin de ces repères pour connaître le droit, le législateur pour anticiper les effets potentiellement pervers de l'introduction d'éléments nouveaux dans le système normatif et pour éviter leurs effets secondaires non programmés, mais encore faut-il que ces liens et ces références ne soient considérés que comme un moyen et non comme une fin en soi et qu'ils ne prennent jamais le pas sur le texte qu'ils outillent. Les chiffres ne peuvent remplacer les lettres, ou en d'autres termes le service public du droit ne peut s'arrêter à la confection du seul *compteur Lifou* pour estimer que sa mission de mise à disposition du droit est achevée.

Enfin un tel dispositif comporte en germe le risque de réduire le lien entre la métropole et la Polynésie française pour le confiner à un tableau, aussi rigoureux soit-il.

### **4.3. Simplifier n'est pas réduire : la consolidation des textes, condition de l'intelligibilité du droit et de la sécurité juridique**

La consolidation est l'opération qui permet à un usager, même non juriste, d'accéder directement à l'énonciation du texte. La consolidation telle que décrite sur le site de Legifrance<sup>78</sup>, consiste à ...

*« ... lorsqu'un article de code (ou partie d'un article) est modifié, à le réécrire en y intégrant la modification apportée. Elle offre la possibilité de consulter un texte ou un code, article par article, dans leur version en vigueur et également dans leurs versions antérieures ou à venir. ».*

Même si cette consolidation est dépourvue de valeur normative, car seule la publication d'un texte au Journal officiel fait foi, elle reste de fait la référence du praticien et permet d'éviter la multiplication d'opérations privées dont les résultats s'avèrent parfois divergents, nuisant ainsi à la sécurité juridique et à l'égalité devant la loi.

#### **4.3.1. La consolidation du droit des communes : une expérience positive d'un droit d'Etat intelligible**

L'exemple qui suit est singulier. En effet, malgré son efficacité, il est demeuré unique.

En vertu de l'article 74-1 de la Constitution, le Gouvernement a étendu à la Polynésie française avec adaptations nécessaires, les dispositions du droit commun de la décentralisation par *l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics*. Le droit communal en vigueur localement a été mis en conformité avec les dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 qui apportait des précisions sur les compétences des communes. Ainsi, ont été rendues applicables aux communes de Polynésie les modifications intervenues en métropole dans différents domaines du droit communal, en particulier en

---

<sup>78</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/Bases-de-donnees/Contenus/Codes-et-textes-consolides>

matière de démocratie locale, de gestion des services publics locaux et de règles budgétaires et comptables.

Ces adaptations pour les communes de Polynésie française, leurs groupements et leurs établissements publics, ont été adossées aux dispositions des première (Dispositions générales), deuxième (La commune) et cinquième (coopération locale) parties du code général des collectivités territoriales. A l'inverse de la Nouvelle-Calédonie<sup>79</sup>, qui dispose d'un code des communes disponible sur LEGIFRANCE, la Polynésie française n'en a pas été dotée<sup>80</sup> et le texte de l'ordonnance de 2007 a été contraint, pour s'intégrer dans le code général des collectivités territoriales, de multiplier les renvois et références entre articles du code au détriment de la lecture d'un simple énoncé, rendant son sens totalement hermétique au lecteur. A titre d'exemple, la lecture de l'article L. 1822-1 du code général des collectivités territoriales est éloquent :

**Article L. 1822-1** : (version initiale de l'article)

*I. - Les articles L. 1115-1 et L. 1115-5 à L. 1115-7 sont applicables aux communes de la Polynésie française et à leurs groupements sous réserve des adaptations prévues au II.*

*II. - Pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 1115-1, les mots : « dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables. » sont remplacés par les mots : « dans les conditions fixées par l'article 8 de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. » jusqu'à la date prévue au III de l'article 7 de cette ordonnance et par « dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. L'article L. 2131-6 leur est applicable. » après cette date.*

Cette évidente complexité a justifié de la part des élus communaux polynésiens la demande de production par l'Etat d'un texte qui puisse être lisible et une réponse positive a été apportée par l'article 12 de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 qui dispose :

*« Le Haut-commissaire de la République assure, à titre d'information, la publication, y compris par voie électronique, des dispositions du code général des collectivités territoriales telles qu'elles sont applicables aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. ».*

Le résultat satisfaisant, de l'avis unanime des utilisateurs rencontrés sur place, publié sur le site du Haut-commissariat<sup>81</sup>, est en effet comparable à celui effectué par les services de LEGIFRANCE pour les codes de l'Etat après la publication d'une loi venant modifier d'autres lois ou d'autres codes. Ainsi, l'article 12 de l'ordonnance de 2007 s'attache à **remédier à l'illisibilité du texte source** en invitant l'administration à mettre à disposition de l'utilisateur une version consolidée.

---

<sup>79</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070300>, Version consolidée au 8 février 2020. / Décret n° 2001-579 du 29 juin 2001 portant publication du code des communes de la Nouvelle-Calédonie (partie Législative) et relatif à la partie Réglementaire de ce code.

<sup>80</sup> Et pourtant l'art. 809-3 du code de procédure pénale y fait explicitement référence !

<sup>81</sup> <http://www.polynesie-francaise.pref.gouv.fr/Publications/Affaires-communales/Textes-de-reference/Code-general-des-collectivites-territoriales>

Un si bon résultat ne laisse pas sans interrogations. On pourrait observer qu'il doit être vraisemblablement plus facile d'écrire directement un texte consolidé que de construire un édifice aussi périlleux... La mission s'est aussi interrogée sur la désignation de l'auteur de la consolidation et sur l'absence de ce texte consolidé sur le site de Légifrance dans la mesure où il concerne les communes de Polynésie française. Enfin, la restriction volontaire apportée au titre de la publication : *Code Général des Collectivités Territoriales - Dispositions applicables aux communes de la Polynésie française, leurs groupements et à leurs établissements publics* montre à l'évidence la difficulté de promouvoir ce document spécifique dans la catégorie des *Codes*.

Les élus polynésiens auraient apprécié que la disposition de l'article 12 précitée soit étendue à toutes les lois et tous les règlements nationaux applicables en Polynésie française. En effet, l'assemblée de la Polynésie française déplore régulièrement que l'extension à cette collectivité des textes législatifs et réglementaires de l'État ne soit pas systématiquement accompagnée d'une consolidation du texte.

A cet égard, le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), rencontré par la mission, a ouvert un chantier avec les services de l'État et des communes, afin de disposer d'un document propre aux 48 communes de Polynésie et offrant une meilleure lisibilité des textes les concernant.

#### 4.3.2. La codification et le droit applicable en Polynésie

La Commission supérieure de codification, dans le cadre général des travaux de codification, est chargée de :

*« Recenser les textes législatifs et réglementaires applicables dans les territoires d'outre-mer, vérifier le champ d'application des textes à codifier en ce qui concerne ces mêmes territoires et signaler au Premier ministre les domaines pour lesquels il semble souhaitable d'étendre à ces territoires les textes applicables en métropole. »<sup>82</sup>*

Lors de l'examen de chaque code *« des rapporteurs particuliers sont chargés spécialement de la codification des textes applicables dans les territoires d'outre-mer<sup>83</sup> »*. **Ainsi tous les codes adoptés ces dernières années disposent de parties outre-mer vérifiées ou réactualisées au moment de leur confection**, ou de leurs modifications, au terme d'une évolution des méthodes.

Comme il l'a été rappelé précédemment, l'article 1<sup>er</sup> du décret du 28 septembre 1989<sup>84</sup> prévoyait que la Commission supérieure de codification était assistée dans chaque territoire d'outre-mer par une commission locale, l'objectif étant d'élaborer pour chacun de ces territoires **un code particulier** rassemblant les dispositions qui s'y appliquaient dans un domaine. Quelque 30 ans plus tard, et compte tenu des évolutions statutaires intervenues, cette politique a changé en faveur du recueil, dans un même code, des dispositions applicables sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse des collectivités régies par le principe d'identité législative ou par celui de la spécialité législative.

Bien que les questions du droit ultra-marin aient toujours présenté en codification des difficultés particulières, la commission supérieure de codification s'est rapidement inquiétée des conséquences de la jurisprudence *Commune de Lifou* (1990). La commission avait noté, entre autres, l'absence d'un consensus

---

<sup>82</sup> Décret n° 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, art. 1<sup>er</sup>, al. 5.

<sup>83</sup> Idem, art.6, al. 2.

<sup>84</sup> Décret n° 89-704 du 28 septembre 1989 portant création d'une commission adjointe à la Commission supérieure de codification.

sur les techniques de rédaction et donc des risques d'interprétations divergentes toujours possibles notamment quand la mention d'applicabilité insérée dans un code renvoyait à la rédaction en vigueur à la date de la codification et non pas au résultat obtenu par les versions modificatives ultérieures.

Devant ces difficultés, la commission suggérait qu'aurait pu être instauré au niveau de la loi organique, dans certains cas, *un principe de présomption d'applicabilité outre-mer des modifications apportées à des dispositions qui y ont été rendues applicables par un précédent texte*<sup>85</sup> et ajoutait que cet antidote pourrait d'ailleurs être limité aux seules dispositions insérées dans un code.

La recommandation du conseil d'Etat de janvier 2016 évoquée précédemment a mis un terme à ce questionnement en préconisant la rédaction dite du *compteur Lifou* suivant laquelle l'extension de l'application d'un texte (ou de sa modification) dans une collectivité soumise au principe de spécialité doit être accompagnée de la **précision relative à la date de la version** du texte applicable.

Une autre des difficultés rencontrées était la distinction à opérer en codification entre les dispositions dont l'application résultait d'une *mention expresse* et celles applicables *de plein droit*. S'agissant de l'explicitation du silence des textes en matière d'applicabilité dans les collectivités régies par le principe de spécialité, la commission a considéré que seules pouvaient être codifiées sous l'intitulé « *Dispositions applicables* » les dispositions spécifiques et les dispositions de droit commun avec mention expresse d'applicabilité ou d'adaptation. S'agissant des dispositions applicables de plein droit, la Commission a recommandé d'utiliser la création d'articles à portée explicative plus que normative pour aviser le lecteur. Au demeurant ces précisions doivent s'harmoniser avec la technique du *compteur Lifou* prenant en compte les modifications postérieures à la codification c'est-à-dire des textes portant une mention d'applicabilité, article par article.

En 2012<sup>86</sup>, la Commission a préconisé la rédaction d'un *vade-mecum* relatif à la rédaction des dispositions outre-mer et la nomination d'un rapporteur particulier chargé de ces questions.

---

<sup>85</sup> Commission supérieure de codification : 22ème rapport annuel 2011.

<sup>86</sup> Commission supérieure de codification : 23ème rapport annuel 2012.

## 5. Faciliter l'accès au droit et restaurer son intelligibilité : le choix de recommandations pragmatiques

Les difficultés relatives à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la norme applicable en Polynésie française relevées plus haut, ont conduit la mission à explorer plusieurs voies d'améliorations envisageables.

Dans un premier temps, la mission a exploré une voie consistant d'une part à réduire le périmètre d'intervention du principe de spécialité en proposant de revisiter le champ des compétences respectives de l'Etat et de la collectivité et, d'autre part, à modifier l'expression de ce principe.

Dans un deuxième temps, la mission s'est efforcée de formuler une recommandation qui aménage les relations entre l'Etat et la collectivité et qui, en confortant les prérogatives de chacun, limite le recours aux *compteurs Lifou*.

Enfin, la mission s'est attachée à présenter des propositions pragmatiques susceptibles d'être mises en œuvre rapidement.

### 5.1. Les pistes examinées

#### 5.1.1. Une première voie explorée : la modification de l'expression du principe de spécialité

La mission a exploré une première voie destinée à clarifier les compétences entre celles exercées par l'Etat et celles dévolues à la collectivité et à examiner la modification de l'expression du principe de spécialité.

Le périmètre des compétences propres de la Polynésie française est déjà large, comme il a été dit précédemment, mais il reste encore constellé de dispositions qui, bien qu'appartenant au même bloc de compétences que celles exercées par la collectivité, relèvent de l'Etat et, à ce titre, sont le cas échéant étendues ou adaptées en suivant les modalités procédurales précédemment rappelées.

A l'inverse, des dispositions prises dans le cadre de textes relevant des prérogatives conservées par l'Etat, y compris au titre des lois et règlements de souveraineté, sont expurgées des mesures qui relèvent, par nature, des compétences dévolues à la collectivité.

**Une clarification des frontières** entre les compétences de l'Etat d'une part et celles de la collectivité d'autre part en privilégiant la notion de blocs de compétences plutôt que la nature des dispositions prises une à une, serait de nature à rendre plus homogène les domaines d'intervention de l'un et de l'autre. Ainsi en matière d'actes de l'état civil, sont compétents à divers titres l'Etat, la collectivité, les communes.

Parallèlement et dans le même objectif, il serait utile de **revisiter** l'ensemble des dispositions prises par l'Etat, étendues ou adaptées à la Polynésie Française et qui relèvent désormais de la compétence de cette collectivité.

Ces dispositions restent en effet inscrites en droit dans la version émanant de l'Etat tant que la collectivité ne s'en est pas emparée et l'Etat, qui ne dispose plus de la compétence dans le domaine d'intervention desdites dispositions, n'est plus en droit de les abroger.

**Il est donc proposé de faire un bilan** et, après inventaire de ces dispositions, d'inviter la collectivité à exercer pleinement - le cas échéant en fixant un délai - la compétence ainsi révisée qui lui échoit, avec pour conséquence l'abrogation de la disposition de l'Etat *orpheline* qui aura été reprise dans une loi du pays ou explicitement écartée par la collectivité des dispositions applicables sur son territoire.

Parallèlement l'expression du principe de spécialité énoncé au premier alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 serait modifiée :

**Les textes pris par l'Etat seraient réputés directement applicables en Polynésie française sauf exceptions.**

On pourrait bien entendu attendre de ce principe une simplicité d'écriture et donc d'accès à la norme, toutefois des contre-exemples pourraient être produits. En outre, la cohabitation de deux dispositifs, l'un pour le passé, fondé sur la jurisprudence « *Elections municipales de Lifou* » en vigueur depuis trente ans, l'autre, pour le futur, reposant sur une règle d'applicabilité des textes rigoureusement inverse à celle résultant de cette jurisprudence, complexifierait encore la recherche de la norme.

**C'est pourquoi ce dispositif ne donnera pas lieu à recommandation.**

### **5.1.2. Une deuxième voie a donc été explorée : la révision des périmètres de compétences de l'Etat et de la Polynésie française**

Cette deuxième voie repose sur un réaménagement des relations entre l'Etat et la Polynésie française ; elle est fondée sur une révision approfondie de leurs périmètres de compétences sans remise en cause de la technique dite des « *compteurs Lifou* » dont le champ d'intervention serait néanmoins significativement réduit.

Comme il a été dit plus haut, la répartition des compétences laisse subsister des incertitudes. Mais au-delà de ce constat, il serait utile de revisiter le périmètre des compétences d'attribution de l'Etat avec le double objectif de **conforter l'autonomie de la collectivité et de renforcer la souveraineté de l'Etat dans l'exercice de ses compétences.**

#### **5.1.2.1. Les périmètres de compétences : une simplification qui conforterait l'autonomie de la collectivité**

Le réexamen des compétences devrait conduire à une réflexion quant à la pertinence de la répartition des compétences et, pour être plus précis, à une nouvelle analyse, seize ans après l'entrée en vigueur du statut d'autonomie, de la pertinence de la liste des compétences d'attribution de l'Etat énoncées à l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française.

L'Etat qui continuerait naturellement d'exercer sans altération les compétences énoncées à l'article 7 du statut de la collectivité pourrait ne conserver, au titre des attributions énoncées à l'article 14, que les seules compétences dont manifestement l'application ne peut, par nature, être confinée à la seule Polynésie française sans porter préjudice au reste du territoire de la République ou à son unité.

Le périmètre des compétences d'attribution de l'Etat ainsi réduit à l'expression de l'essentiel réduirait le champ des dispositions d'applicabilité ou des adaptations et, par suite, le champ d'intervention des *compteurs Lifou* qui continueraient néanmoins à s'appliquer selon la même technique que celle suivie aujourd'hui.

L'autonomie de la collectivité, qui aurait à intervenir sur un périmètre de compétences élargi, s'en trouverait renforcée sans que la souveraineté de l'Etat n'en soit altérée, au contraire.

#### **5.1.2.2. Vers une présomption d'applicabilité des textes pris par l'Etat : une souveraineté confortée**

A ce stade, il est temps en effet de poser la question de l'utilité du maintien de la spécialité législative dans le domaine revisité des compétences de l'Etat (droit pénal, procédure pénale, droit bancaire, etc.). Un certain nombre de ces compétences pourrait sans doute être traité sous le régime de l'identité, avec adaptations, ce qui réduirait les champs d'incertitudes et augmenterait celui de la cohérence juridique. La

rigueur et la précision attachées à la méthode de traduction du principe de spécialité législative ne peut en effet occulter les inconvénients qui résultent de trente années d'incrémentations successives de textes dans des tableaux et des grilles.

Cette question n'est au demeurant pas nouvelle. Dès 2009, lors de l'examen de la partie outre-mer du code de la sécurité intérieure<sup>87</sup>, la Commission supérieure de codification s'était interrogée sur l'évolution possible *consistant à poser, au niveau de la loi organique, une présomption d'applicabilité outre-mer des modifications apportées à des dispositions applicables par un précédent texte* dans le cas d'une mention d'application, s'agissant d'une compétence d'Etat. Elle avait alors émis l'avis qu'une loi statutaire pour chaque collectivité concernée (ou une loi organique pour toutes les collectivités concernées) pourrait prévoir que *le silence du législateur à l'occasion d'une modification de dispositions rendues précédemment applicables devrait être regardé comme l'acceptation de l'applicabilité des modifications ultérieures*, sauf disposition contraire du texte modificatif. La commission suggérait qu'on s'en tienne dans un premier temps aux seules dispositions codifiées par souci de cohérence et de proximité de ces dispositions.

Il s'agit donc ici d'une sorte de présomption d'applicabilité et la proposition esquissée s'inspire de cette réflexion.

Elle suggère en effet que dans l'exercice de ses compétences d'attribution revisitées, l'Etat soit légitime à faire prévaloir l'applicabilité des dispositions qu'il serait conduit à prendre sur l'ensemble du territoire de la République. Ainsi, les textes qu'il prendrait dans ce périmètre auraient vocation à s'appliquer en Polynésie française.

Consultée sur ces projets de textes, pris en application de l'article 14 (qui devrait être modifié), la collectivité exprimerait, par exemple dans les 2 mois de sa saisine, un avis motivé quant à la nécessité ou non de mesures d'adaptation. Le silence gardé par la collectivité vaudrait, au terme de ce délai, acceptation sans observation du texte qui lui aurait été soumis.

L'Etat devrait justifier par une **décision motivée**, le refus de prendre en compte les adaptations éventuellement proposées ou les refus opposés par la collectivité dans ce délai

L'ensemble de cette procédure devrait être conduit avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement et avant la signature du texte réglementaire.

Par ailleurs, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité, l'Etat pourrait être autorisé à édicter des normes qu'il souhaiterait rendre applicables à l'ensemble du territoire national alors même qu'elles relèveraient du domaine de compétence de la Polynésie française. Une telle possibilité devrait lui être ouverte, à charge pour la collectivité de s'y opposer par un avis motivé dans un délai déterminé de 2 mois par exemple, le silence gardé valant au terme de ce délai approbation. En l'absence d'opposition au terme de ce délai, la collectivité serait également réputée renoncer à la procédure prévue par les articles 11 et 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

Ce réaménagement rend nécessaire une prise en compte des singularités de la collectivité très en amont de la fabrication de la norme et suggère un **renouvellement, en tout état de cause nécessaire, des pratiques de la concertation interministérielle** qui devrait se traduire par une attention renouvelée de la place des outre-mer, et en particulier de la Polynésie française, dans les études d'impact.

---

<sup>87</sup> Commission supérieure de codification, 20ème rapport annuel 2009 ; Avis sur les dispositions législatives et réglementaire du code de la sécurité intérieure, p. 14.

Si elles étaient retenues, ces propositions n'auraient, en tout état de cause, d'effet significatif qu'à moyen terme car **elles nécessiteraient des modifications de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.**

L'analyse conduite précédemment comme les réserves émises sur les pistes de solutions esquissées montrent à la fois la complexité du dispositif à gérer et la difficulté de formuler aujourd'hui des propositions juridiques alternatives aux *compteurs Lifou* ayant des effets rapides.

Aussi, sans renoncer à la proposition précédente mais consciente de l'urgence attachée à la mise en œuvre de solutions opérationnelles propres à rendre plus aisé l'accès au droit applicable en Polynésie française, la mission s'est attachée à **privilégier une approche pragmatique** qui s'appuie largement sur les outils existants.

## 5.2. Mieux associer la Polynésie française à l'élaboration des textes par un usage plus judicieux des outils existants

### 5.2.1. L'usage de l'étude d'impact

Depuis la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009<sup>88</sup>, les projets de loi, y compris les projets par lesquels le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances, doivent faire l'objet d'une étude d'impact laquelle doit être jointe au projet dès sa transmission au Conseil d'Etat.

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précise quels sont les objectifs et les éléments compris dans cette étude d'impact et y figurent notamment les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines collectivités.

Le statut de la Polynésie française, et particulièrement l'article 9<sup>89</sup>, fait écho à la loi précitée de 2009. Cet article précise en effet que l'assemblée de la Polynésie française est consultée sur les projets de loi et propositions de loi et les projets d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la Polynésie française (art. 9, 1°) et aussi sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française (art. 9, 3°). Ce texte ajoute que « *Les projets de loi mentionnés aux 1° et 3° sont accompagnés, le cas échéant, des documents prévus aux articles 8 et 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.* »

Tous ces projets de normes doivent donc être accompagnés de leurs études d'impact dont la finalité et le contenu sont fixés par l'article 8 de la loi n°2009-403, même si l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 nuance l'obligation d'un « *le cas échéant ...* ». Ces textes doivent être transmis sous forme imprimée ou par voie électronique à l'assemblée de Polynésie française et pour information au président de la Polynésie française<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Cf. arts 8 et 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

<sup>89</sup> Modifié par la loi organique n° 2011-918 du 1er août 2011 relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, art 6 et par la loi n° 2019-706 du 5 juillet 2019, portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, art.3.

<sup>90</sup> Loi n°2019-706 du 5 juillet 2019, art.3.

Or, même à supposer que l'étude d'impact s'avère cantonnée à un statut d'outil mis à la disposition des parlementaires et ne soit pas dotée d'une nature juridique excessivement contraignante, sa fonction d'outil préparatoire à l'avis de l'assemblée est sous-utilisée en l'état au regard des bénéfices attendus.

Associer les autorités polynésiennes dès l'initiation d'un texte législatif favoriserait sans aucun doute une meilleure adaptation des normes et de leur intelligibilité à la collectivité. Les facilités numériques de notre époque, investies par les derniers textes législatifs, sont une invitation pressante à aller en ce sens.

### 5.2.2. Aménager les délais de consultation

Comme évoqué au point précédent, l'assemblée de la Polynésie française est consultée sur les textes normatifs qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières qui la concernent (cf. art. 9 du statut).

L'assemblée dispose d'un délai **d'un mois** pour rendre son avis, délai réduit à **15 jours** en cas d'urgence. Une fois le délai expiré, l'avis est réputé avoir été rendu.

Les avis doivent intervenir au plus tard avant l'adoption du projet de loi en première lecture par l'assemblée saisie sauf s'il s'agit de projets qui dès l'origine comportent des dispositions relatives à l'organisation particulière de la Polynésie française, auquel cas l'avis doit être rendu, de façon implicite ou expresse, avant l'avis du Conseil d'Etat.

**Ces délais sont manifestement trop courts** : des interlocuteurs rencontrés par la mission et les responsables de Polynésie souhaiteraient disposer d'un délai plus adapté au fonctionnement des institutions locales tant pour les textes législatifs que réglementaires à savoir deux mois et un mois si urgence.

### 5.2.3. Communiquer des textes consolidés

**La demande de communication de textes consolidés**, dont l'impérieuse nécessité a été mentionnée à plusieurs reprises dans ce rapport de mission, est une **demande constante** des services législatifs de l'assemblée polynésienne et du Secrétariat général du gouvernement polynésien, s'agissant des textes de l'Etat. En 2018, à l'occasion de la modification des deux projets de loi, organique et institutionnelle, plusieurs modifications de dispositions législatives avaient été proposées à cet effet par les élus polynésiens mais sans succès. Toutes ces demandes portaient sur l'obligation par les services de l'Etat de joindre un document consolidé aux projets de textes modifiant des dispositions applicables en Polynésie française.

Ces consolidations existent dans le circuit d'adoption des textes. La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit indique clairement la démarche à suivre<sup>91</sup> :

*« Dans l'hypothèse où un projet de texte modifie un texte existant, son élaboration doit donner lieu à la mise au point d'un document faisant apparaître les dispositions qu'il s'agit de réformer dans leur version résultant du projet, sous la forme de modifications apparentes. Ce document sera actualisé tout au long du cheminement du projet de texte et constituera une base de travail pour le travail interservices et interministériel. ».*

---

<sup>91</sup> Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, annexe II, disciplines à suivre dans l'élaboration des projets de réglementation - Consolidation des projets de texte législatifs et réglementaires ; JORF n°157 du 8 juillet 2011, p.11835.

Dès lors et même si cette obligation ne peut s'afficher aujourd'hui dans un texte législatif, il paraît judicieux et efficace que **les consolidations demandées soient effectivement et systématiquement transmises aux services polynésiens en temps utile.**

Les enjeux liés à cette transmission répondraient tant à la demande de considération attendue par la collectivité qu'à la qualité de ses avis.

#### 5.2.4. Compléter les notices explicatives par des éléments d'application dans l'espace

La *notice explicative* qui accompagne la publication des **décrets et de certains arrêtés réglementaires** sur le site LEGIFRANCE est un outil précieux pour l'utilisateur. Il s'agit « *d'un document synthétique destiné à éclairer le lecteur du Journal officiel de la République française sur la portée du texte nouveau. La notice se substitue au rapport de présentation, hors les cas où celui-ci est prévu par les textes, comme dans le cas des rapports de présentation des ordonnances* »<sup>92</sup>. Ainsi, et avant même d'entrer dans le texte littéral et de chercher à comprendre la portée du texte consulté, un certain nombre de rubriques orientent le lecteur sur la nature des mesures susceptibles de l'intéresser directement. Pouvant être regardées comme des métadonnées, ces rubriques telles que *publics concernés, objet, entrée en vigueur, notice explicative, références*, etc. sont des éléments solidaires du projet de texte dès sa rédaction. Ces informations peuvent être parfois très détaillées comme celles du *décret n° 2019-1064 du 17 octobre 2019 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique* et la seule lecture de la notice permet à un public non spécialiste d'avoir une idée claire des tenants et aboutissants du texte<sup>93</sup>.

Néanmoins, si l'application **dans le temps** est prise en compte par la rubrique *entrée en vigueur*, aucun des documents consultés, circulaire ou guide de légistique, ne mentionne au titre des rubriques *l'application dans l'espace* ou *territoriale*, information cependant nécessaire aux collectivités d'outre-mer. Par exemple la notice du *décret n° 2020-187 du 3 mars 2020 relatif aux aménagements de peine et aux modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique*<sup>94</sup> n'indique pas que ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République, ce qui figure cependant au dernier article du décret. La notice pourrait donc être complétée de manière à informer directement le lecteur de l'application territoriale ou non du texte en Polynésie française ou dans les autres collectivités d'outre-mer.

Pour les lois, la rubrique sur LEGIFRANCE « *informations sur ce texte* »<sup>95</sup> qui offre un certain nombre d'informations comme la liste des textes transposés, l'identification des codes modifiés, ou des mots-clés, pourrait être de la même manière complétée, outre la liste des articles modifiés ou créés dans les codes déjà cités, par une information sur l'application territoriale du texte en Polynésie française et dans les collectivités d'outre-mer.

Pour les codes, l'information sur l'applicabilité ou non dans l'espace existe, mais elle est répartie au sein des articles du code et suppose des déductions de la part d'un lecteur qui n'est pas nécessairement juriste ou connaisseur des différents statuts des collectivités. Le ministère chargé de la fabrication d'un code pourrait envisager la publication d'une circulaire accompagnant la sortie du code et reprenant sous forme d'une table de références les dispositions applicables, collectivité par collectivité.

---

<sup>92</sup> Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit précitée. Annexe II : Production d'une notice explicative à l'appui des décrets réglementaires.

<sup>93</sup> Guide de légistique 3<sup>ème</sup> édition 2017, Notice explicative p. 264.

<sup>94</sup> <https://beta.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=YJgklrJFaP9NvhOSSXpSHtIAj0JcaOEDqWifclQeWk=>

<sup>95</sup> Voir à titre d'exemple la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, « informations sur ce texte ».

En fait, toutes les informations évoquées précédemment existent déjà car elles sont collectées par le service juridique en charge de l'élaboration d'un texte législatif ou réglementaire, ou d'un code, et par le ministère chargé de sa publication et de sa maintenance. Il existe en quelque sorte une boucle qui va de la production d'un texte à sa « consommation » ou plus exactement son application. L'administration doit donc faire l'effort dès la conception du texte de se placer dans la position du destinataire et d'anticiper la compréhension et l'application du texte, notamment dans sa dimension territoriale.

### 5.3. Promouvoir de nouvelles pratiques et développer de nouveaux outils

Le livre Bleu des outre-mer<sup>96</sup> suggérait que l'on s'attache à la **mise au point d'outils numériques** pour améliorer la lisibilité du droit d'outre-mer. Ces outils devraient donc s'intéresser tant à l'écriture des textes qu'à leur diffusion ; leur conception pourrait être le résultat d'une collaboration entre la métropole et la Polynésie française.

On peut observer à cet égard que grâce aux dernières évolutions de LEGIFRANCE, un flux de données peut être établi entre la métropole (LEGIFRANCE) et la Polynésie française (LEXPOL) au travers des API (Application Programming Interface) ou interface de programmation d'application.

Néanmoins même si le flux des données est actuellement possible, il reste cependant à innover pour développer les outils numériques adéquats qui permettraient d'établir les passerelles nécessaires entre le droit applicable en métropole et celui applicable en Polynésie française.

#### 5.3.1. Capitaliser les savoir-faire et développer le partenariat

L'expérience acquise par les services du Secrétariat général du gouvernement et de l'assemblée polynésienne ainsi que leur investissement dans la numérisation des procédures et des textes ont convaincu la mission qu'un rapprochement, au demeurant souhaité par les services polynésiens, entre ces derniers et les services de la DILA serait judicieux. S'agissant d'acteurs différents, par exemple LEGIFRANCE et LEXPOL, dont cependant les objectifs et les besoins sont de même nature, la mission est d'avis qu'un partenariat technologique et méthodologique entre les deux entités, sous forme de convention, de Groupement d'intérêt public (GIP), ou de toute autre formule, serait fructueux.

L'Etat a par ailleurs développé un réel savoir-faire sur les méthodes de codification<sup>97</sup> et les outils informatiques de légistique dont la finalité est d'assurer un meilleur accès et une plus grande exactitude du droit applicable. Un partage de données pourrait se développer en s'attachant particulièrement et à titre expérimental à un domaine de droit sélectionné de manière à produire un recueil bipartite traitant des textes de compétences de l'Etat et de compétences polynésiennes.

#### 5.3.2. Utiliser les ressources informatiques pour améliorer l'intelligibilité du droit

##### 5.3.2.1. L'utilisation des métadonnées

Un texte ne se suffit pas à lui-même. Un texte normatif procède d'éléments généraux ou particuliers qui nourrissent son contenu et sa finalité, tels que l'étude d'impact, l'avis du Conseil d'Etat, l'avis de

---

<sup>96</sup> Le Livre bleu Outre-mer, publié en juillet 2018, contient l'ensemble des travaux réalisés au cours des Assises des Outre-mer, organisées entre octobre 2017 et mars 2018.

<sup>97</sup> Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires : Utilisation de l'informatique (MAGICODE)

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000742705&categorieLien=id>

l'assemblée territoriale, les rapports et débats parlementaires, l'historique de ses origines nationale ou européenne, l'entrée en vigueur, l'application territoriale, les articles d'application, etc.

Ces éléments constituent des données sur le texte même, ou métadonnées, et ne devraient pas être dissociés du texte. Ils devraient impérativement figurer à côté du texte et être diffusés avec la norme car l'intelligibilité ne se réduit pas à la lisibilité dans la mesure où ces éléments d'information sont nécessaires à une meilleure compréhension et facilitent une plus juste application du texte. Ces métadonnées représentent de fait un enrichissement, une justification mais aussi une explicitation de l'usage de la norme et une argumentation en cas de modification.

Une première ébauche de ce système existe déjà sur LEGIFRANCE avec l'existence des *notas*, tels que l'indication d'une entrée en vigueur différée d'un article qui sont des *métadonnées temporelles*. Comme cela a été évoqué précédemment la *dimension spatiale* est un élément qui permettrait de renseigner l'usager sur les espaces territoriaux de la République où le texte trouve à s'appliquer et éviterait les interrogations récurrentes des usagers.

De fait, l'information non seulement dans le temps **mais aussi dans l'espace territorial** est indispensable non seulement en ce qui concerne la Polynésie française mais tout autant pour les autres collectivités territoriales de la République auxquelles ces métadonnées devraient être étendues systématiquement.

#### **5.3.2.2. L'expression des besoins auprès de la Direction de l'information légale et administrative**

L'information juridique qui concerne la Polynésie française est fournie par des **acteurs différents** (Etat/collectivité), est accessible sur des **sites différents** (Légifrance/Lexpol/site du Haut-commissariat), et utilise des **systèmes informatiques et des ergonomies différentes**. Cette diversité difficilement maniable constitue déjà un handicap sérieux pour celui qui, juriste ou non, recherche une information pertinente et exhaustive. En outre, **la demande constamment réitérée, quels que soient les interlocuteurs rencontrés et quelles que soient leurs responsabilités, est celle d'un accès simplifié à la norme et à un texte clair, c'est-à-dire un texte que le lecteur n'a pas l'obligation de reconstruire selon de multiples indications souvent éparses.**

La mission a donc relayé cette demande au cours d'un échange avec les responsables de la Direction de l'information légale et administrative et ceux de ses agents chargés de la consolidation des textes. Il est ainsi apparu que les techniques inhérentes à la structure informatique actuelle du système de LEGIFRANCE ne permettaient pas toutes les solutions indubitablement nécessaires à la satisfaction des demandes exprimées.

Une première hypothèse a été envisagée afin de s'abstraire des multiples références des *compteurs Lifou* : la duplication des versions consolidées d'un même article de code, l'un dans la partie droit métropolitain et l'autre dans la partie droit applicable en Polynésie française. L'hypothèse était donc de pouvoir disposer dans un code d'un espace où le lecteur aurait pu trouver immédiatement et intégralement les textes applicables à une collectivité d'outre-mer dans une version actualisée et sans tourner les pages. Toutefois cette hypothèse s'est avérée présentement incompatible avec le système informatique de LEGIFRANCE. **En effet la juxtaposition et la duplication d'un même article dans une même version au sein d'un même document est techniquement impossible.** Pour la DILA la seule possibilité technique envisageable consisterait à séparer les documents, par exemple pour un code déterminé construire une partie droit commun et élaborer une autre partie droit applicable outre-mer, auquel cas la difficulté liée à la duplication serait surmontée.

Une seconde hypothèse a été proposée, toujours dans l'espoir d'obtenir un texte clair issu de la dernière version du texte applicable pour réduire les manipulations des lignes des *compteurs Lifou*. De fait, **LEGIFRANCE dispose de toutes les versions successives et consolidées d'un texte**, qu'elle qu'en soit la date, ce qui peut d'ailleurs aisément se vérifier sur la version *bêta*<sup>98</sup>. La DILA a accepté d'examiner la faisabilité de la pose d'un lien hypertexte entre la référence (numéro d'article) inscrite dans la colonne de gauche du *tableau Lifou* et sa version consolidée archivée dans la base telle quelle résulte de la référence de la colonne de droite du même tableau : resterait éventuellement à la charge de l'utilisateur d'effectuer la consolidation manuellement en cas d'adaptation supplémentaire. Un tel lien faciliterait considérablement la première étape de la consolidation (toujours à effectuer humainement et manuellement) pour le juriste chargé de produire le texte consolidé.

**Une expression de besoin en ce sens a donc été formulée et la réponse de la DILA est attendue**<sup>99</sup>.

D'autres solutions techniques pourraient être inventoriées en s'inspirant si besoin des systèmes étrangers (Royaume-Uni, Espagne, etc.).

**Il convient d'admettre cependant que toute progression du système vers une meilleure lisibilité des textes applicables outre-mer devra passer par un investissement dédié à la manutention des textes et des bases de données et par un traitement de la consolidation qui ne peut être totalement automatisé.**

### **5.3.2.3. Perspectives de solution pour la consolidation et la lisibilité**

A titre indicatif, les éléments d'information juridique déjà diffusés sur LEGIFRANCE pourraient être complétés par les éléments de consolidation nécessaires permettant d'avoir accès directement à un texte lisible et intelligible sans pour autant remettre en cause le modèle existant.

Cette nouvelle approche expérimentale<sup>100</sup> pourrait servir de base à l'élaboration d'un système de diffusion du droit plus adapté.

## **5.4. Codifier ou éditer pour la Polynésie française ?**

La question n'est pas confinée à la seule Polynésie française car, si dans un avenir plus ou moins proche, une possibilité était ouverte aux collectivités territoriales d'adapter et de différencier leurs normes propres par rapport aux normes générales, une réflexion générale devrait être menée sur l'impact de cette hypothèse sur les techniques d'écriture normative et de codification du droit. La lisibilité du texte doit rester l'invariante des solutions examinées.

Par ailleurs, et de l'avis de plusieurs des personnes rencontrées par la mission, la codification d'un corpus de règles propres à la Polynésie française doit s'apprécier code par code selon la volumétrie des dispositions et selon la matière en cause.

### **5.4.1. Une solution a minima : normaliser la place des dispositions concernant la Polynésie française dans les codes**

La codification des dispositions applicables à l'outre-mer connaît deux types de positionnement au sein des codes. L'un consiste à saupoudrer au fil du code les dispositions concernant une collectivité en se rapprochant au plus près de **l'objet traité** comme dans le code rural et de la pêche maritime au sein duquel

---

<sup>98</sup> <https://beta.legifrance.gouv.fr/>

<sup>99</sup> Voir annexe 7.3, page 54.

<sup>100</sup> Voir annexe 7.4, page 56.

le livre II *Alimentation, santé publique vétérinaire et protection des végétaux* consacre un titre VII aux *Dispositions relatives à l'outre-mer* dont la Polynésie française, l'autre à l'inverse privilégie **le sujet**, c'est-à-dire la collectivité territoriale, et rassemble en fin du document les dispositions la concernant, à l'instar du code de l'action sociale et des familles où le cinquième et dernier livre du code rassemble les *Dispositions particulières applicables à certaines parties du territoire*, au nombre desquelles la Polynésie française (titre VI). Cette dernière solution simplifie l'accès à la norme pour la collectivité mais peut conduire à des difficultés en cas d'aménagement ultérieur du plan du code. Néanmoins, si ces deux méthodes sont pratiquées selon le domaine du droit codifié, la Commission supérieure de codification recommande de ne pas regrouper l'ensemble des dispositions relatives à l'outre-mer dans un livre à part, comme l'actuel livre VII du code monétaire et financier, mais de consacrer dans chaque livre un titre final consacré à l'outre-mer subdivisé selon le statut et le régime juridique applicable.

L'une des demandes formulées par les services législatifs de l'assemblée polynésienne<sup>101</sup> est d'accéder rapidement aux dispositions concernant la collectivité dans les codes afférents à des compétences de l'Etat. Elle suggère à cet égard qu'un livre lui soit dédié à l'exemple du code électoral (*livre V Dispositions applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna*) et que cette organisation soit mise en œuvre pour d'autres codes tel le code civil particulièrement énigmatique pour l'utilisateur polynésien.

#### 5.4.2. Une hypothèse de code commun Etat /Polynésie française

En avançant dans la recherche de solutions qui pourraient faciliter l'accès au droit tout en évitant la dispersion des textes entre différents documents et différents sites, une hypothèse pourrait être expérimentée : il s'agirait de proposer un code polynésien devenant le support juridique de dispositions propres tant à la collectivité qu'à l'Etat et permettant un accès global à l'ensemble du droit dans une matière, hypothèse qui ne trouverait à s'appliquer que dans quelques cas particuliers dont le volume ne serait pas excessif.

Deux exemples d'une telle approche peuvent être cités à ce jour, à savoir le code de l'environnement de Saint-Barthélemy et le code de l'urbanisme de Saint-Martin, ces deux collectivités se trouvant soumises à un régime d'applicabilité de plein droit des textes pour les matières relevant de la compétence de l'Etat, sauf exceptions.

La loi du 15 novembre 2013<sup>102</sup> avait habilité le gouvernement à introduire au sein du code de l'environnement de Saint-Barthélemy les règles de droit pénal et de procédure pénale destinées à sanctionner la violation des règles applicables localement en matière de droit de l'environnement. Initialement prévu pour figurer dans une annexe du code, les dispositions de nature pénales relevant de la compétence de l'Etat ont, après décision du Conseil d'Etat, intégré directement le corpus de ce code au motif que rien dans le partage des compétences entre l'Etat et la collectivité de Saint-Barthélemy n'interdisaient au Parlement ou au Premier ministre d'insérer des dispositions au sein d'un code de la collectivité et, qu'en outre, les objectifs d'accessibilité et de lisibilité avaient tout à y gagner.

Le même modèle a été adopté pour le code de l'urbanisme de Saint-Martin créé en 2015. L'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 a complété le volet pénal, dont les dispositions relèvent de la seule compétence de l'Etat, en y introduisant un chapitre II. Peuvent désormais être sanctionnés l'exécution de travaux non conforme au plan local d'urbanisme ou réalisés en méconnaissance des obligations imposées

---

<sup>101</sup> Note du 29 janvier 2020 - point B2.

<sup>102</sup> Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

par les chapitres Ier à IX du livre IV du code de l'urbanisme de Saint-Martin ou encore l'obstacle aux missions de contrôle exercées par les autorités, fonctionnaires et agents habilités.

Ces deux exemples ont suivi le processus juridique habituel de la codification.

Un processus moins ambitieux de nature éditoriale et non contraint par des règles juridiques, pourrait être initié dans d'autres domaines déjà existants, voire déjà codifiés d'une part par l'Etat et de l'autre par la collectivité, comme celui du code de la route, utilisé quotidiennement par le citoyen et les administrations et pour lequel la partition code de la route/Etat et code de la route/collectivité n'est pas d'un maniement aisé tant pour le conducteur que pour les services de sécurité et l'administration même si ces deux codes figurent côte à côte sur le site Lexpol. Un seul document réunissant de manière cohérente les dispositions Etat et collectivité, même de nature simplement éditoriale, pourrait être réalisé.

#### 5.4.3. Une tentative inaboutie d'approche éditoriale à valeur juridique : le code monétaire et financier applicable en Polynésie française

Au point VII de sa recommandation de janvier 2016, le Conseil d'Etat avait mentionné que « *le Gouvernement pourrait, enfin, étudier la possibilité que ses services éditent dans le cadre de Légifrance **une version électronique consolidée** de certains codes, notamment le code monétaire et financier, dans leur rédaction applicable à chacune des collectivités d'outre-mer soumises au principe de spécialité<sup>103</sup>.* ».

Compte tenu du volume important de références et de l'absence de maniabilité des dispositions concernant les collectivités d'outre-mer codifiées au sein du livre VII du code monétaire et financier dont la refonte était inéluctable, *la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique<sup>104</sup>* habilitait le gouvernement à adopter par ordonnance **un code monétaire et financier propre à l'outre-mer**, se substituant aux dispositions du code monétaire et financier relatives à l'outre-mer. Un tel projet devait permettre de s'affranchir des multiples rédactions croisées entre le droit métropolitain et le droit d'outre-mer. Outre l'ambition assumée d'une suppression du *compteur Lifou*, le projet procédait par une écriture littérale, et non par renvois, afin de gagner le pari de la lisibilité du droit particulièrement pour les collectivités comme la Polynésie française régie par le principe de spécialité législative.

Le projet éditorial recommandé par le Conseil d'Etat aurait pris ainsi une valeur juridique.

Néanmoins ce projet s'écartait des techniques codistiques habituellement pratiquées et consistant à insérer dans les codes, notamment par référence au droit commun, les dispositions relatives à l'outre-mer ; ce processus, s'il s'appliquait à chaque collectivité d'outre-mer relevant de l'art. 74 de la Constitution, impliquait nécessairement que les deux codes, métropolitain et outre-mer, évoluent distinctement et que la référence au principe de spécialité soit autrement conçue que comme un lien indiscutable.

Pour éviter les difficultés d'écriture parallèle (à la fois métropolitaine et d'outre-mer en cas d'extension) et donc d'erreurs inévitables, la commission supérieure de codification, à l'instar du Conseil d'Etat, recommandait plutôt la création d'un **document éditorial**, sans portée juridique, confectionné avec

---

<sup>103</sup> Cette version électronique consolidée est à mettre en perspective avec le projet de diffusion décrit à l'annexe 7.4, page 56.

<sup>104</sup> Art. 169 : I.- Dans les conditions prévues à l'art. 38 de la Constitution, le gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi, à l'adoption d'un code monétaire et financier applicable en outre-mer, se substituant aux dispositions du code monétaire et financier relatives à l'outre-mer ...

chacune des collectivités et administrations intéressées. Ainsi les habituels *compteurs Lifou* demeureraient une sorte de trame et de guide mais la consolidation des dispositions pourrait être reportée dans un document éditorial, numérisé ou sur papier.

La commission concluait que cette question de la création d'un code dédié à l'outre-mer, se détachant d'un code métropolitain, n'appelait pas toutefois de réponse univoque.

**Elle soulignait que le principe d'un code unique pouvait au cas par cas être mis en balance, en fonction des données particulières propres à un code, avec les exigences du principe constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité du droit et du principe de sécurité juridique qui en est le corollaire<sup>105</sup>.**

#### 5.4.4. Evaluer les codifications nécessaires à la Polynésie

Face à la prolifération des normes et aux difficultés d'enclâsser de manière lisible dans les codes d'Etat les dispositions applicables outre-mer, notamment en Polynésie française, la question de codifier ces dispositions d'Etat à part dans un document particulier et dédié à la collectivité doit être inévitablement soulevée comme elle l'a été précédemment pour un code monétaire et financier applicable en Polynésie française. Il n'existe pas d'obstacle constitutionnel à un projet de code Etat/Polynésie qui contiendrait les dispositions de l'Etat applicables en Polynésie et celles émanant en propre de la collectivité. Si le choix de regrouper dans un seul code les dispositions applicables en outre-mer (et donc aussi en Polynésie française) a été validé jusqu'à présent, c'est vraisemblablement parce qu'il présente une dimension symbolique et institutionnelle, dimension que les difficultés de lisibilité corrodent toutefois aujourd'hui compte tenu des différents statuts et du réseau exponentiel des normes ; on peut constater que certaines matières ne peuvent plus être techniquement traitées aujourd'hui dans un code Etat/outre-mer qu'au prix d'une insécurité juridique grandissante pour chaque collectivité.

Comme cela a été vu précédemment sous l'angle numérique, autant il est actuellement impossible pour les services de LEGIFRANCE de produire dans un code une version dupliquée d'une disposition (à savoir le remplacement dans la partie-outre-mer d'un renvoi à la partie droit commun par le texte « en clair » de la disposition correspondante), autant il est faisable d'avoir un **document distinct** dans lequel cette disposition prendrait place. Ceci offre une perspective pour la confection de codes propres à la Polynésie française, sorte de *marcottage* de codes, offrant sous forme littérale le droit commun et spécifique applicable en Polynésie française.

Deux codes particulièrement pourraient être examinés à l'aune des observations qui précèdent.

##### 5.4.4.1. Code des communes en Polynésie française ou code général des collectivités territoriales

Lors de la saisine des autorités polynésiennes sur le projet d'extension du code général des collectivités territoriales aux communes de Polynésie française, le gouvernement polynésien avait manifesté sa préférence pour une mise à jour du code des communes alors applicable plutôt que pour une extension dont les multiples références s'avéraient incompréhensibles pour les communes et leurs administrés. Raison pour laquelle tant la partie législative que la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales ont fait l'objet d'une consolidation par les services déconcentrés de l'Etat.

Le chantier de reconstruction et d'amélioration, initié par le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF), évoqué précédemment<sup>106</sup>, ayant pour objet d'améliorer le contenu et la forme

---

<sup>105</sup> Commission supérieure de codification -28ème rapport annuel 2017 - Avis sur le projet de code monétaire et financier p. 9.

du droit communal en Polynésie française devrait être l'occasion de confectionner un nouveau document dont le statut et la méthodologie pourraient alors être débattus.

#### **5.4.4.2. Un code civil applicable en Polynésie : une urgence**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la collectivité est devenue compétente pour des pans entiers du droit civil, toutefois le transfert n'a pas été accompagné de programmation d'assistance technique à l'élaboration normative contrairement à ce qui a été organisé en Nouvelle Calédonie par convention en 2013, et aucune version *crystallisée* du code civil à la date de 2004 n'a fixé les bases du transfert.

L'article 14 du statut de 2004 précise que :

*Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes :*

*1°) nationalité ; droits civiques, droit électoral, droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état-civil, absence, mariage, divorce, filiation autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ...*

*Les compétences de l'Etat définies au présent article s'exercent sous réserve des pouvoirs conférés aux institutions de la Polynésie française par les dispositions de la section 2 (compétences particulières de la Polynésie) et du titre IV (Les institutions) et de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat en application de la section 3 (Participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat) du présent chapitre.*

Toutefois les compétences de l'Etat ne sont pas exclusives car, par application de l'article 31 du statut, la collectivité est habilitée, dans le respect des libertés publiques, et sous le contrôle de l'Etat, à participer à l'exercice de certaines des compétences de l'art. 14 et notamment :

Article 31 :

*« 1°) état et capacité des personnes, autorité parentale, régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; »*

Il en résulte qu'en matière de droit civil applicable en Polynésie française, les compétences de l'Etat sont strictement limitées, parfois partagées, et que par ailleurs les textes (lois, ordonnances, décrets) intervenus avant l'entrée en vigueur de la loi organique de 2004 dans des matières qui sont dorénavant de la compétence de la collectivité peuvent être modifiés ou abrogés par les autorités polynésiennes.

La reconstitution d'un droit civil applicable en Polynésie, outre qu'elle devra s'attacher à traduire ce partage de compétences<sup>106</sup> aura également à tenir compte des modalités d'entrée en vigueur des textes qui ont évolué au cours du temps, des difficultés de datation, des règles du code civil métropolitain, modifié à maintes reprises et dont les modifications n'ont pas toutes été étendues à la Polynésie française, ou encore de règles issues de la transposition de directives européennes s'appliquant sous réserve des règles de compétence, sans compter les lois du pays.

---

<sup>106</sup> Voir page 33.

<sup>107</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2910/CI0N\\_LOIS/CL60.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/2910/CI0N_LOIS/CL60.asp)

Les conséquences de cet écheveau de textes est un droit dérivant que les juristes rencontrés par la mission (notaires, avocats, magistrats, etc.) déplorent et ne maîtrisent qu'à grand peine.

La difficulté d'accès aux textes et les contradictions des interprétations créent l'insécurité juridique, ou donnent lieu à des *arrangements* sous couvert de conventions destinées à combler des lacunes. La doctrine ne peut prospérer sur des distorsions de bases de données et de jurisprudence, l'enseignement des professionnels peine à s'ajuster. Ces constatations, issues des entretiens que la mission a pu recueillir sur place, sont autant d'éléments qui entravent l'adaptation du droit civil à la richesse de la culture polynésienne et à l'évolution de la prospérité économique car l'insécurité juridique constitue d'une manière générale un frein à la confiance des investisseurs.

Il y aurait donc lieu, et de manière pressante, d'établir une collaboration technique et juridique entre les services de l'Etat et ceux de la Polynésie française afin d'établir une recension des textes existants, de vérifier leur validité, d'identifier les manques éventuels et de s'interroger même sur la pertinence de l'attribution à l'Etat de tel ou tel domaine de compétences avant même d'élaborer un document unique prélude à un code civil propre à la Polynésie française, réclamé par les autorités polynésiennes, les magistrats et les avocats.

## 6. Conclusion

*« Le droit actuellement applicable en Polynésie française est composite, le droit de l'Union ne s'y applique que de façon très limitée ; le statut de la Polynésie française réserve un très large pouvoir normatif aux institutions polynésiennes qui doit pouvoir s'articuler avec celui de l'Etat dans ses domaines de compétence ; les lois et règlements ne s'appliquent que sur mention expresse dans de nombreux domaines, y compris s'agissant de leurs modifications (compteurs Lifou) ; certains textes nationaux antérieurs aux transferts de compétences restent applicables dans leur version alors en vigueur. Un tel assemblage de textes d'origine et de dates différentes, outre son caractère peu lisible pour le citoyen peut être source d'erreurs ou de vides juridiques. ».*

C'est après avoir dressé ce constat que Madame la Ministre des outre-mer a demandé à la mission qu'elle a désignée :

- de rechercher si les objectifs d'adaptation de la norme aux spécificités polynésiennes, de respect des compétences propres à l'Etat et à la collectivité, et de concertation avec les autorités polynésiennes pour l'élaboration de normes nationales sont atteints au travers de cet ordonnancement juridique complexe ;
- d'examiner les voies et moyens qui permettraient au citoyen de pouvoir connaître directement l'ensemble des dispositions applicables dans un champ déterminé de façon simple, sûre et en lecture directe, en privilégiant la forme numérique ;
- de proposer des pistes de simplification ou de clarification qui permettraient de mieux atteindre ces objectifs, tout en contribuant à une plus grande intelligibilité et une plus grande sécurité juridique.

De fait, l'ordonnancement juridique du droit applicable en Polynésie française est des plus complexes. L'expression du principe de spécialité, par la technique des *compteurs Lifou*, s'avère très précise et des plus rigoureuses mais, trente ans après sa mise en œuvre, elle ne permet plus de gérer la stratification de textes rendus applicables ou adaptés à la collectivité.

Les tableaux et la multiplication des lignes que rassemblent les *compteurs Lifou*, résultant d'une accumulation de dispositions, ne permettent plus un accès aisé et sûr au texte applicable ni à une lecture immédiate des dispositions qui y sont mentionnées sous forme de numéros d'articles et de dates.

Les frontières des compétences respectives de l'Etat et de la Polynésie française apparaissent, elles-mêmes, empreintes d'incertitude et sujettes à interrogation. Outre qu'il éloigne le droit applicable en Polynésie française de l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité, ce dispositif n'est plus en mesure de donner leur plein effet aux prérogatives de souveraineté de l'Etat d'une part, et d'autonomie de la collectivité, d'autre part.

Aussi la mission s'est-elle efforcée de proposer des recommandations qui reposeraient sur une réduction du champ d'intervention des *compteurs Lifou* par une révision de la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et la collectivité qui conforterait l'autonomie de cette dernière et, parallèlement une présomption d'application des textes pris par l'Etat dans son domaine de compétences ainsi revisité, de nature à affirmer sa souveraineté sur l'ensemble du territoire national.

Elle a également recherché les voies et moyens de mieux prendre en compte la spécificité des outre-mer et en particulier de la Polynésie française dans le processus d'élaboration interministériel des textes en

réhabilitant le rôle des études et fiches d'impact et en suggérant de donner davantage de place aux consultations de la collectivité.

Consciente enfin de l'urgence attachée à des améliorations rapides, la mission a privilégié les solutions qui permettraient à l'utilisateur de disposer, autant que faire se pourra, de textes consolidés. Pour ce faire la mission suggère de s'appuyer sur la Direction de l'information légale et administrative en enrichissant les fonctionnalités du site Légifrance qui a déjà capitalisé une grande expérience en mettant à disposition des usagers métropolitains les textes consolidés.

Ces voies d'amélioration possibles ne prétendent pas à l'exhaustivité. La mission nourrit néanmoins l'espoir qu'elles pourront contribuer à rendre le droit applicable en Polynésie française intelligible par chacun et accessible par tous.

Michel THENAULT, Ancien Préfet, Conseiller d'Etat honoraire ;

Elisabeth CATTÀ, Avocat général honoraire ;

En collaboration avec Cyrille MENANT, Chargé de mission auprès du sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles, Ministère des outre-mer.

### Remerciements

La mission remercie vivement toutes les personnes rencontrées et dont la liste figure à l'annexe 7.1, ci-après.

## 7. Annexes

### 7.1. Liste des personnes rencontrées

#### En métropole

- **Parlementaires**

Sénat

- Mme Lana TETUANI, sénatrice de Polynésie française

- M. Nuihau LAUREY, sénateur de Polynésie française

Assemblée nationale

- Mme Nicole SANQUER, députée de Polynésie française

- Mme Maina SAGE, députée de Polynésie française

- **Conseil constitutionnel**

- M. Jean MAIA, secrétaire général du Conseil constitutionnel

- **Conseil d'Etat**

- M. Rémi BOUCHEZ, président de la section de l'administration du Conseil d'Etat

- **Commission supérieure de codification**

- M. Daniel LABETOULLE, président de section honoraire au Conseil d'Etat, vice-président de la Commission supérieure de codification

- **Secrétariat général du gouvernement**

- M. David SARTHOU, chef du service de la législation et de la qualité du droit

- **Direction de l'information légale et administrative**

- **Légistique et informatique**

- M. Alexandre DELLIAUX, société KRILL : concepteur de MAGICODE, LEGICALEDONIE, PAVLEX, toutelaloi.fr

#### En Polynésie française

- **Haut- commissariat**

- M. Dominique SORAIN, haut-commissaire

- Mme Cécile ZAPLANA, secrétaire générale adjointe du haut-commissariat

- Mme Maddgi VACCARO, directrice de la réglementation et des affaires juridiques

- M. Nicolas BAKOWIEZ, chef du bureau des affaires juridiques et du contentieux

- **Services juridictionnels**

- M. Régis VOUAUX-MASSSEL, premier président de la Cour d'Appel

- Mme Laure CAMUS, présidente du Tribunal de première instance

- M. Jean-Yves TALLEC, président du tribunal administratif

- **Présidence de la Polynésie française**

- M. Sylvestre BODIN, directeur de cabinet

- M. Etienne HOWAN, conseiller spécial

- **Secrétariat général du gouvernement polynésien**

- M. Philippe MACHENAUD-JACQUIER, secrétaire général du gouvernement de la Polynésie française

- Mme Vaitiare FAGU, secrétaire générale adjointe du gouvernement de la Polynésie française

- **Assemblée de la Polynésie française**
  - Mme Jeanne SANTINI, secrétaire générale de l'assemblée de Polynésie française
  - Mme Caroline CHUNG, adjointe à la secrétaire générale
  - Mme Stéphanie PATER, cheffe du service des affaires juridiques, du contrôle et de l'évaluation
- **Ministère de la modernisation de l'administration**
  - Mme Priscille Tea FROGIER, ministre de la modernisation de l'administration, en charge de l'énergie et du numérique
  - M. Eric DEAT, directeur de la modernisation et des réformes de l'administration
- **Ministre du tourisme et du travail**
  - Mme Nicole BOUTEAU, ministre du tourisme et du travail, en charge des relations avec les institutions
- **Ministère de l'Éducation**
  - M. Thierry DELMAS, directeur général de l'éducation et des enseignements
- **Conseil économique, social, culturel et environnemental**
  - M. Kelly ASIN-MOUX
- **Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française**
  - Mme Vaihere TUATAA, directrice générale adjointe des services
- **MEDEF**
  - M. Patrick BAGUR, président
- **Chambre de commerce et d'industrie, des services et des métiers**
  - M. Stéphane CHIN LOY, président
- **Association de défense des consommateurs polynésiens**
  - M. Makalio FOLITUU, président
- **Université de la Polynésie française**
  - M. Alain MOYRAND
  - M. Jean-Paul PASTOREL
- **Chambre des notaires**
  - M. Philippe CLEMENCET, président de la Chambre des notaires
- **Ordre des avocats**
  - Mme Murielle MERCERON
  - M. Adrien HUGUET

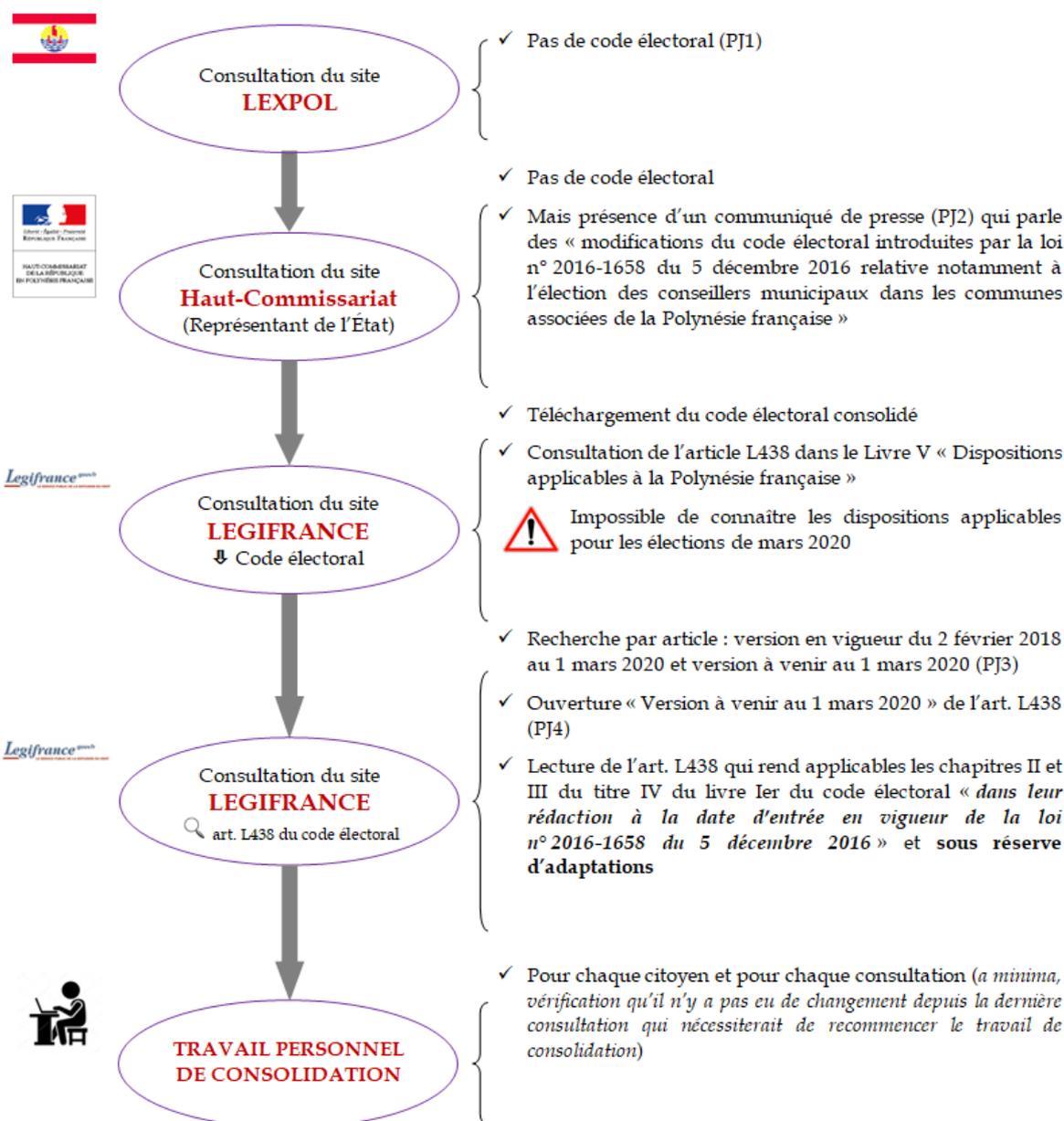
## 7.2. Difficultés d'accès au droit applicable en Polynésie française

### 7.2.1. Recherche des dispositions applicables aux élections municipales de mars 2020

#### PARCOURS D'UN CITOYEN RÉSIDANT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

**Problématique :** Je souhaite connaître les dispositions applicables aux élections dans la commune associée de Papepoo (commune de Hitiaa o te ra) où j'habite.

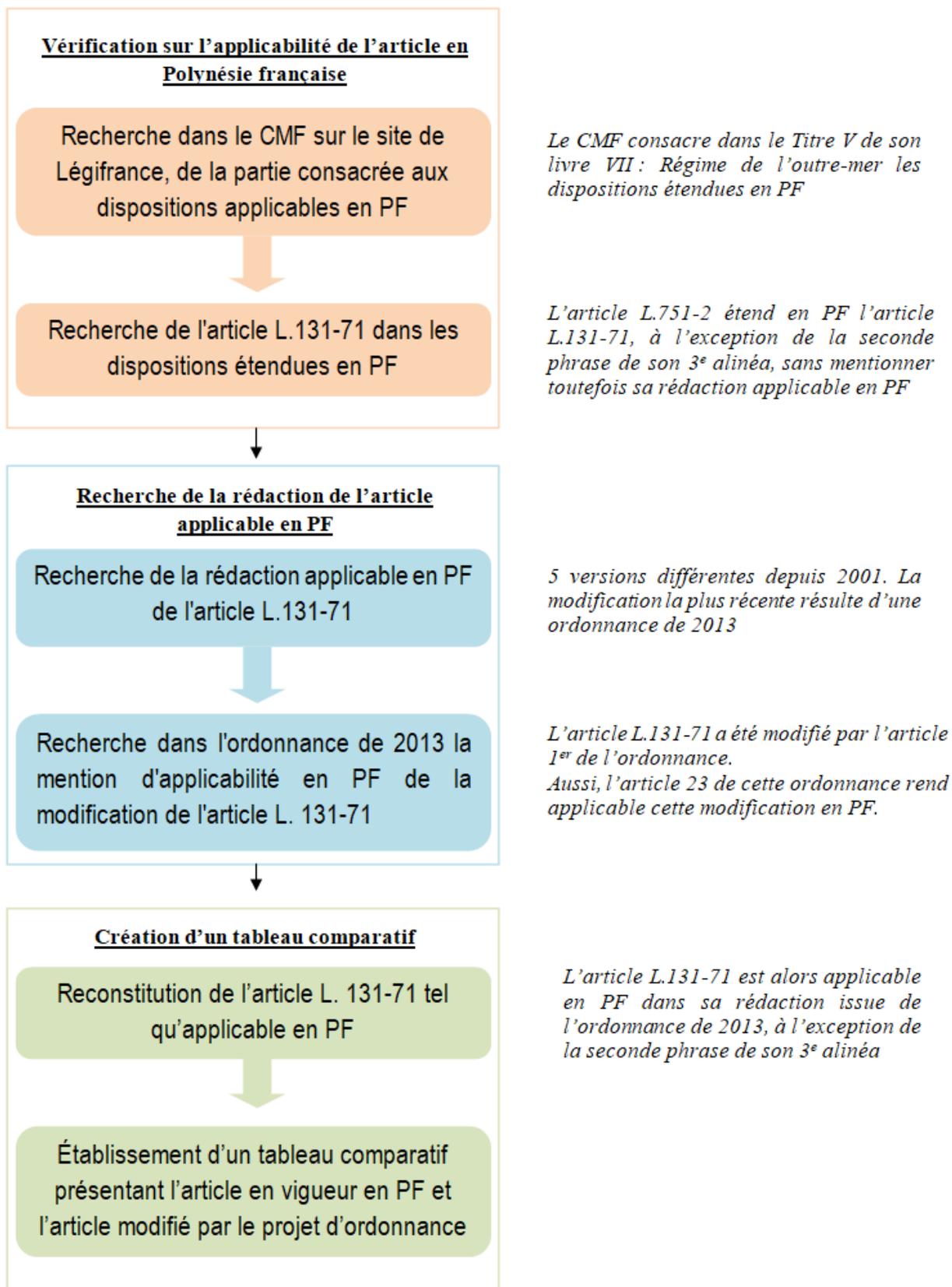
**NB :** 48 communes en PF dont 30 constituées de communes associées



24/01/2020

Source : Assemblée de Polynésie française – secrétariat général

## 7.2.2. Consultation de l'assemblée de la Polynésie française sur un projet d'ordonnance visant à modifier l'article L. 131-71 du code monétaire et financier



Source : Assemblée de Polynésie française – secrétariat général

### 7.3. Expression des besoins auprès de la DILA



Direction générale des outre-mer

<b>Lisibilité du droit en PF</b>	
<b>Expression des besoins légifrance</b>	
DGOM/SDAJI - CM	Date de mise à jour : 19/03/2020

#### Contexte

En vertu de l'article 7 de la loi n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les textes ne sont applicables en Polynésie française que sur mention expression d'applicabilité. Le Conseil d'Etat, dans sa décision d'Assemblée du 9 février 1990 dit *Commune de Lifou*, a jugé qu'un texte modifiant un texte lui-même directement applicable à un territoire d'outre-mer n'est applicable directement à ce territoire que s'il contient des dispositions le prévoyant expressément.

En conséquence, les textes ont vu apparaître dans leur partie Outre-mer, pour les collectivités à spécialité législative, des *compteurs Lifou*, (cf. Tableau ci-dessous) précisant d'une part quelles étaient les parties ou articles du texte applicables, et d'autre part la version correspondante à une date donnée.

Il en résulte que le lecteur d'un texte doit, pour connaître le droit applicable, aller vérifier dans la partie outre-mer les articles (numéro d'article...) et le texte applicable (ordonnance du...) dans sa version applicable à la bonne date dans un territoire, puis chercher les dits articles dans le code, et remonter jusqu'au texte de la version mentionnée dans le compteur Lifou.

#### Besoin

Afin d'améliorer la lisibilité du lecteur, il est souhaitable que dès la consultation du texte, le lecteur puisse avoir accès au droit applicable dans une version lisible en plein texte (consolidée). Une solution pourrait être d'instaurer un lien hypertexte renvoyant aux articles visés dans leur version applicable.

Par exemple, l'article L.751-1 du code monétaire et financier comprend le tableau suivant :

ARTICLES APPLICABLES	DANS LEUR RÉDACTION
L. 112-6, à l'exception de son dernier alinéa de son I et de son II bis	Résultant de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016
L. 112-6-1 et L. 112-7	Résultant de la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011
L. 112-11	Résultant de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017
L. 112-12	Résultant de l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009
L. 112-13	Résultant de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017

L. 171-1 à L. 171-3	Résultant de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017
---------------------	---

Il s'agirait alors, pour chaque ligne, de placer un lien hypertexte dans la colonne de gauche qui renverrait à ou aux articles du texte, dans leur version issue de la modification indiquée dans la colonne de droite.

Par exemple, le lien vers l'article L. 112-12 pointerait non pas vers la version actuelle du L. 112-12 (issu de l'Ordonnance n°2017-1252 du 9 août 2017) mais sur sa version consolidée précédente, issue de l'ordonnance n°2009-866 du 15 juillet 2009 :

*« Lorsque le bénéficiaire d'un paiement propose une réduction au payeur pour l'utilisation d'un instrument de paiement donné, il l'en informe avant l'engagement de l'opération de paiement.*

*Le bénéficiaire ne peut appliquer de frais pour l'utilisation d'un instrument de paiement donné. Il ne peut être dérogé à cette interdiction que dans des conditions définies par décret, pris après avis de l'Autorité de la concurrence, compte tenu de la nécessité d'encourager la concurrence et de favoriser l'utilisation de moyens de paiement efficaces. »*

Il conviendra par ailleurs de s'assurer qu'à l'affichage, dans les liens relatifs à cet article, partie « Cité par », figurent bien les éventuels articles d'adaptation pour permettre au lecteur de reconstituer aisément le texte applicable. Par exemple, sur l'article L. 171-1, dans les liens ne figure pas l'article L. 751-1 qui « traduit » les euros en francs CFP.

### Différents cas possibles

#### Le cas du tableau, dit « compteur Lifou »

C'est le cas précédent, le cas le plus simple et le plus précis (art L. 751-1 du Comofi) : un tableau indique le ou les articles applicables et leur version (date).

#### Le cas de la phrase, dit « semi-Lifou »

Ces articles ne disposent pas de tableaux mais de phrases ayant une portée similaire. C'est une technique ancienne qui a vocation à disparaître, et qui peut être illustrée par le I de l'article L. 751-2 du Comofi :

*I. – Les articles L. 131-1 à L. 131-87, à l'exception de la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 131-71 sont applicables en Polynésie française dans les conditions prévues au II.*

*Les articles L. 163-1 à L. 163-12 y sont également applicables.*

*L'article L. 131-4 est applicable dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017.*

*L'article L. 131-73 est applicable dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.*

*L'article L. 131-59 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.*

Dans cet exemple, il y a deux cas de figure :

- Un article est rendu applicable avec une date (ex L. 131-4), et cela correspond au cas précédent
- Un article est rendu applicable sans date (ex L 163-1 à L 163-12). Dans ce cas, il n'est pas aisément possible de renvoyer à la bonne version. Il appartient donc au lecteur de déterminer la version applicable.

## 7.4. Perspectives de solution pour la consolidation et la lisibilité

**Article L. 753-7-4 [En savoir plus sur cet article...](#)**  
Modifié par [Ordonnance n°2017-1433 du 4 octobre 2017 - art. 27](#)

ARTICLE APPLICABLE	DANS SA RÉDACTION ET ADAPTATION	VERSION APPLICABLE À LA COLLECTIVITÉ
<b>1</b> L. 317-1, à l'exception de son deuxième et troisième alinéa	<b>2</b> I. - Résultant de l' <a href="#">ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016, article 11</a> . II. - Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes : "Les agents de l'Institut d'émission d'outre-mer sont qualifiés pour procéder dans l'exercice de leurs fonctions à la recherche et à la constatation par procès-verbal des infractions aux dispositions des articles L. 312-1-1, L. 312-1-2, L. 314-12, L. 314-13 et L. 315-6 à L. 315-8 du présent code."  <i>NOTA : Conformément à l'article 36 de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016, les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1er juillet 2016.</i> <b>3</b>	<b>Article L. 317-1 PF</b> <b>4</b>  Les agents de l'Institut d'émission d'outre-mer sont qualifiés pour procéder dans l'exercice de leurs fonctions à la recherche et à la constatation par procès-verbal des infractions aux dispositions des articles <a href="#">L. 312-1-1</a> , <a href="#">L. 312-1-2</a> , <a href="#">L. 314-12</a> , <a href="#">L. 314-13</a> et <a href="#">L. 315-6</a> à <a href="#">L. 315-8</a> du présent code.  Les fonctionnaires habilités mentionnés au premier alinéa sont compétents pour rechercher et constater les infractions aux dispositions des articles <a href="#">L. 112-11</a> et <a href="#">L. 112-12</a> . <b>5</b>  Les fonctionnaires habilités mentionnés au premier alinéa sont également compétents pour rechercher et constater les infractions aux dispositions des articles <a href="#">L. 312-1-1</a> , <a href="#">L. 312-1-2</a> , <a href="#">L. 314-12</a> , <a href="#">L. 314-13</a> et <a href="#">L. 315-6</a> à <a href="#">L. 315-8</a> commises par les succursales de prestataires de services de paiement ayant leur siège social ou leur administration centrale dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen implantées en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer, dans le Département de Mayotte ou à Saint-Martin.  Ces agents peuvent accéder à tous les locaux à usage professionnel et demander la communication des livres et tous autres documents professionnels et en prendre copie, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications. Ils ne peuvent accéder à ces locaux qu'entre huit heures et vingt heures. En cas d'opposition du responsable des lieux, la visite ne peut se dérouler qu'avec l'autorisation du procureur de la République du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les locaux. Le secret professionnel ne peut être opposé aux agents agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent article.  Pour les infractions sanctionnées pénalement, les procès-verbaux sont transmis au procureur de la République dans les cinq jours suivant leur établissement. Dans tous les cas, une copie du procès-verbal est remise à l'intéressé.
<a href="#">L. 317-2</a>	Résultant de la <a href="#">loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013, article 15</a> .  <i>NOTA : Ancien article L. 316-2 (renumérotation).</i>	<b>Article L. 317-2 (PF)</b>  Il incombe au prestataire de services de paiement de prouver qu'il a satisfait aux exigences en matière d'information prescrites aux chapitres II et IV du présent titre.
<a href="#">L. 317-3</a>	Résultant de l' <a href="#">ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017, article 19</a> .  <i>NOTA : Conformément à l'article 29 de l'ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017, les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1er avril 2018.</i>	<b>Article L. 317-3 (PF)</b>  Les dispositions du I de l'article <a href="#">L. 312-1-1</a> et des articles <a href="#">L. 312-1-2</a> et <a href="#">L. 316-1</a> s'appliquent aux prestataires de services de paiement mentionnés à l'article <a href="#">L. 521-1</a> ainsi qu'aux institutions et services mentionnés à l'article <a href="#">L. 518-1</a> . Elles sont d'ordre public.  Leurs modalités d'application sont précisées par un décret en Conseil d'Etat.  Les établissements de crédit fournissent à leurs clients, sur support papier ou tout autre support durable, les conditions dans lesquelles la convention de compte de dépôt peut être signée.

Colonne	N°	Commentaire
1	1	Mise en œuvre d'un lien hypertexte conduisant à la version de l'article L. 317-1 dans sa rédaction applicable en Polynésie, soit le 1 <sup>er</sup> juillet 2016. Si l'article n'est pas applicable en totalité, il n'est mentionné que la portion de l'article applicable
2	2	Regroupement, dans la même ligne de tableau, de la date de rédaction retenue comme applicable (I) et des adaptations de l'article (II). Le I dispose d'un lien hypertexte sur le texte juridique : une amélioration est effectuée en permettant le lien direct vers le n° de l'article. Ce regroupement permet d'obtenir rapidement toutes les informations de l'article quant à son applicabilité. Ce regroupement doit minimiser les erreurs rencontrées : article adapté sans être rendu applicable, etc. (voir page 27). Ce regroupement implique la règle suivante de construction du tableau : une ligne de tableau pour un article. Les intervalles d'articles ne sont plus possibles en colonne 1.
	3	En cas de commentaires associés à l'article, ceux-ci sont inscrits dans la même ligne de tableau (ici sa date d'entrée en vigueur)
3 (nouvelle colonne)	4	Numéro de l'article du code applicable à la Polynésie. Un suffixe discriminant (ici PF) est inséré en cas d'adaptation afin de marquer la divergence de la règle métropolitaine et ultramarine. Si l'article n'est pas adapté, il reprend le même numéro que celui du code métropolitain.
	5	Diffusion de la consolidation du texte applicable à la Polynésie (ici, par souci pédagogique, les opérations de consolidation ont été mentionnées : en rouge, les modifications et en caractères barrés, les suppressions).

