

N° 490578 – M. LAUREY et autres

N° 490871 – ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU DE PAPEETE

N° 490874 – SOCIETE « IMAGINE PROMOTION » et autres

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 13 mars 2024

Lecture du 25 mars 2024

CONCLUSIONS

Mme Esther de MOUSTIER, rapporteure publique

Les trois requêtes qui viennent d'être appelées sont dirigées contre la loi du pays fiscale adoptée en fin d'année dernière par l'Assemblée de la Polynésie française dans le cadre de l'approbation du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2024. Cette loi du pays s'inscrit dans le cadre d'une réforme de la fiscalité polynésienne qui vise notamment à rationaliser les exonérations et avantages fiscaux pour orienter l'activité économique. Les requérants critiquent à cet égard en particulier, selon les requêtes, ses articles LP2, relatif à la fiscalité applicable aux véhicules hybrides ou électriques, LP4, qui aligne la taxation des cessions d'actions ou de parts sociales de sociétés propriétaires d'immeubles sur celle des cessions d'immeubles, LP15, relatif à la fiscalité applicable aux meublés de tourisme, et LP16 qui modifie les conditions dans lesquelles certaines ventes d'immeubles sont assujetties à des droits d'enregistrement proportionnels réduits.

S'agissant d'une loi du pays relative aux impôts et taxes, votre contrôle juridictionnel est régi par les dispositions dérogatoires des articles 180-1 et suivants de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui adaptent l'exercice du droit de recours aux spécificités des lois fiscales, lesquelles, à la différence des lois du pays « ordinaires », sont promulguées au plus tard le lendemain de leur adoption. De même que pour les recours régis par les articles 176 et suivants de la loi organique, le recours peut, en vertu de l'article 180-3, être formé soit par le Haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française, soit par des personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à agir.

En l'espèce, la recevabilité du premier des trois recours, formé par six représentants à l'Assemblée de la Polynésie française, ne pose aucune difficulté¹.

¹ peu important que les requérants se soient à tort prévalus de l'article 176 de la loi organique

S'agissant du deuxième, l'Ordre des avocats au barreau de Papeete soutient que l'article LP4 de la loi du pays qu'il attaque affecte le champ de compétence des avocats en soumettant à la publicité foncière les actes de cession de parts sociales de sociétés dont l'actif est principalement constitué d'immeubles, donc en exigeant que ces actes soient passés sous forme authentique. Au regard de cette argumentation, et bien qu'elle ne nous paraisse pas fondée, vous pourrez admettre son intérêt pour agir, qui n'est au demeurant pas contesté en défense.

La Polynésie française et l'Assemblée de la Polynésie française contestent en revanche l'intérêt pour agir des requérants sous le n° 490874, à l'encontre des articles LP4 et LP 16. Vous pourrez écarter les deux fins de non-recevoir qu'elles soulèvent. En effet, d'une part, les trois sociétés requérantes réalisent des actions de promotion immobilière et ont conclu des contrats de réservation ou des compromis de vente avec des acquéreurs. En modifiant les conditions dans lesquelles les ventes d'immeubles bâtis neuf, les ventes en l'état futur d'achèvement et les ventes à terme sont assujettis à des droits d'enregistrement proportionnels réduits, l'article LP16 est bien susceptible d'affecter les conditions d'exercice de leur activité de promotion immobilière. D'autre part, la requête est aussi présentée par trois personnes physiques qui détiennent des parts sociales, en qualité d'actionnaires ou d'associés, dans les sociétés requérantes, dont les conditions de cession sont susceptibles d'être affectées par l'article LP 4 qui modifie les taux des droits d'enregistrement pour les cessions d'actions de sociétés dont l'actif est majoritairement composé d'immeubles.

1. Les trois requêtes soulèvent un moyen de légalité externe que nous croyons fondé, qui reflète le contexte politique sensible dans lequel a été adoptée la loi du pays litigieuse, après la victoire aux élections territoriales de 2023 du parti indépendantiste contre le parti autonomiste au pouvoir depuis 2014.

En effet, l'article 27 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française prévoit qu'après l'enregistrement d'un projet de loi du pays présenté par le gouvernement au secrétariat général de l'assemblée, sa transmission par le président de l'assemblée à la commission compétente, puis la désignation par le président de cette commission, parmi ses membres, d'un rapporteur, le projet « *est examiné et amendé en tant que de besoin* ». Il précise alors que « *Le rapporteur de la loi du pays dépose, pour enregistrement au secrétariat général de l'assemblée, son rapport qui tient compte des observations de la commission compétente ayant examiné le projet ou la proposition de loi du pays. Ce rapport est imprimé, puis transmis à la conférence des présidents pour inscription à l'ordre du jour d'une séance. Il est diffusé aux représentants douze jours au moins avant la séance.* »

La présentation des rapports et l'adoption des actes par l'assemblée est ensuite régie par l'article 32 du règlement intérieur. Il prévoit que « *les rapports, dès qu'ils sont déposés et imprimés, sont mis en distribution* » et que « *chaque rapport fait l'objet d'une discussion générale* », laquelle « *débute par l'examen du texte dans sa rédaction issue des travaux de la*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

commission compétente ». Il précise en outre la procédure applicable « *lorsqu'une commission conclut par son rapport au rejet d'un projet de loi du pays (...), ou ne présente pas de conclusions* », en prévoyant que « *le président appelle l'assemblée à se prononcer sur la question préalable d'avoir à débattre du projet (...), avant l'ouverture de la discussion générale* ».

Ces dispositions ont assurément été méconnues en l'espèce. En effet, après un premier examen du projet de loi du pays par la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique compétente, le 21 novembre, qui s'est traduit par l'adoption de nombreux amendements, les deux rapporteurs désignés n'ont pas déposé leur rapport au secrétariat général de l'assemblée, alors même que la commission avait formellement clôturé l'examen du texte, par un vote favorable après rejet ou modifications de certains articles. Au contraire, à la demande du président de l'assemblée, la commission a été reconvoquée le 23 novembre et s'est tenue effectivement le 1er décembre, pour débattre à nouveau à partir du texte initial, avec réinscription d'office par l'administration de l'assemblée d'une partie des amendements qui avaient été déposés et votés lors de la première séance de la commission.

Or l'article 27 du règlement intérieur ne prévoit pas que la commission qui a procédé à l'examen d'un texte et qui a achevé ses travaux, épuisant sa compétence, puisse, soit de sa propre initiative, soit à la demande du président de l'assemblée, délibérer à nouveau, a fortiori en réexaminant le texte initial et en faisant fi des discussions de la première réunion de la commission.

Le président de l'assemblée s'est prévalu pour justifier sa décision des dispositions du 3^e alinéa du 1 de l'article 63 du règlement intérieur en vertu desquelles « *à la demande du président de l'assemblée ou de la majorité de ses membres, la réunion d'une commission est de droit* ». Mais ces dispositions ne nous paraissent avoir pour objet que de surmonter le refus d'une commission de se réunir. Elles ne peuvent être interprétées comme permettant d'exiger une seconde délibération de la commission sur un même texte, dans le silence de l'article 27 du même règlement sur cette question et compte tenu de son article 32 qui prévoit les conséquences d'un défaut de présentation de conclusions par la commission.

Reste toutefois à déterminer si le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 27 du règlement intérieur est opérant. En effet, si vous jugez depuis une décision du 28 septembre 2007, *Syndicat CSTP-FO*, n° 306515, 306760, au Recueil, qu'il vous appartient, saisis de moyens en ce sens, de contrôler la conformité des « lois du pays » aux dispositions du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française, c'est, compte tenu des normes au regard desquelles les articles 176 et 180-4, pour les lois du pays fiscales, de la loi organique restreint votre contrôle, sous réserve que ces dispositions soient « *nécessaires pour préciser les règles de fonctionnement fixées par la loi organique, et ne soient pas contraires à celle-ci* » (v. s'agissant des lois du pays fiscales 9 novembre 2022, *Haut-Commissaire de la République en Polynésie française et autres*, n° 464367, aux tables sur un autre point).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En l'espèce, la loi organique de 2004 est particulièrement peu diserte sur les modalités d'examen des textes par l'assemblée de la Polynésie française qui ne sont abordées que par deux dispositions. D'une part, son article 130 garantit le droit à l'information des représentants à l'assemblée de Polynésie, en prévoyant concrètement que « *les représentants reçoivent, douze jours au moins avant la séance pour [un projet de loi du pays] (...), un rapport sur chacune des affaires inscrites à l'ordre du jour* ». D'autre part, son article 142 prévoit que « *Sur chaque [projet de loi du pays] (...), un représentant à l'assemblée de la Polynésie française est désigné en qualité de rapporteur, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. / Aucun [projet de loi du pays] (...) ne peut être mis en discussion et aux voix s'il n'a fait au préalable l'objet d'un rapport écrit, conformément à l'article 130, déposé, imprimé et publié dans les conditions fixées par le règlement intérieur (...)* ». Ces dispositions se bornent à prévoir la désignation d'un rapporteur et le dépôt d'un rapport préalablement à la discussion et au vote d'un projet ou d'une proposition de loi du pays mais ne disent rien, entre les deux, du fonctionnement des commissions, lequel est prévu par les dispositions de l'article 27 du règlement intérieur.

Dans ces conditions, vous pourriez hésiter à regarder ces dispositions comme nécessaires, au sens de votre jurisprudence précitée, pour préciser les règles de fonctionnement de la loi organique, d'autant que, sauf à élargir substantiellement le bloc de légalité défini par le III de l'article 176 et par l'article 180-4 de la loi organique en y attrayant de nombreuses dispositions du règlement intérieur de l'assemblée, le critère de nécessité posé par votre jurisprudence nous paraît devoir être interprété strictement².

A cet égard, vous avez accepté de contrôler l'exigence de délibération par article, posée par l'article 32 du règlement intérieur de l'assemblée (c'est votre décision *Syndicat CSTP-FO*, de 2007, précitée), le délai posé par l'article 8 du règlement intérieur pour arrêter l'ordre du jour des séances, en application de l'article 125 de la loi organique qui prévoit que l'ordre du jour est arrêté par l'assemblée (25 mai 2016, *Société Electricité de Tahiti*, n° 394590, inédite), ou encore la désignation d'un – ou plusieurs – rapporteurs pour un projet de loi du pays en application de l'article 27 du règlement intérieur (19 décembre 2014, *Fédération générale du commerce* et autres, n°383318, 383507, aux tables).

En revanche, vous avez jugé que les dispositions des articles 15 et 32 du règlement intérieur qui précisent l'ordre des interventions en séance ne sont pas nécessaires pour préciser les règles de fonctionnement fixées par la loi organique (9 novembre 2022, *Haut-Commissariat de la République en Polynésie française et autres*, n°s 464367 e.a., aux tables sur un autre point). Et si vous acceptez de contrôler l'existence d'un rapport, exigée par l'article 130 de la loi organique, vous ne contrôlez en revanche pas le contenu de ce rapport, jugeant inopérant le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas pris en compte les observations émises par la commission, en méconnaissance de l'article 27 du règlement intérieur. En l'espèce, les requérants ne

² Conclusions sur CE, 9 novembre 2022, *HCRP et autres*, n° 464367 ea, aux tables

peuvent donc utilement critiquer, sur le fondement de cet article, le rapport relatif à la loi du pays qu'ils contestent au motif qu'il n'a pas pris en compte les observations émises par la commission lors de sa première réunion.

Mais leur grief tiré de la méconnaissance de l'article 27 du règlement intérieur excède largement la critique du contenu du rapport et concerne plus généralement la procédure suivie devant la commission, dont la loi organique ne dit mot.

Dans la plupart des précédents que nous avons cités, les dispositions du règlement intérieur invoquées par les requérants venaient préciser des dispositions de la loi organique et non, comme en l'espèce, en suppléer les silences³.

En revanche, par une décision du 6 mai 2015, *M. A...*, n° 384877, aux tables, s'agissant certes non de la Polynésie française mais du règlement intérieur du conseil territorial de Saint-Barthélemy, vous avez jugé opérants les griefs tirés de la méconnaissance des règles relatives au droit d'amendement prévues par ce règlement alors même que le droit d'amendement n'était consacré nulle part en tant que tel dans la loi organique⁴. Vous avez alors été convaincus, si l'on en croit les conclusions d'Edouard Crépey, par la circonstance que le droit d'amendement est consubstantiel à la procédure d'adoption d'un texte général et impersonnel par une assemblée délibérante.

Il nous semble qu'il en va de même s'agissant de l'existence, du rôle et du fonctionnement des commissions législatives, lesquelles sont essentielles pour le fonctionnement d'une assemblée délibérante d'une collectivité et pour l'information de ses représentants. Il suffit pour s'en convaincre, même si la comparaison n'est pas topique, de se référer à la Constitution de 1958 qui, prévoit expressément, d'une part, l'examen des projets et propositions de loi par une commission permanente, d'autre part, que la discussion des projets et des propositions de loi en séance porte sur le texte adopté par la commission permanente saisie.

Les dispositions de l'article 27 du règlement intérieur qui prévoient que les projets de loi du pays sont examinés par la commission compétente et amendés en tant que de besoin, puis font l'objet d'un rapport diffusé aux membres de l'assemblée, avant d'être inscrits à l'ordre du jour d'une séance, et de l'article 32 du même règlement en vertu desquelles la discussion générale débute par l'examen du texte dans sa rédaction issue des travaux de la commission compétente nous paraissent nécessaires pour préciser les règles de fonctionnement fixées par la loi organique, au sens de votre jurisprudence, en ce sens qu'en leur absence, l'assemblée

³ Saisie d'un moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 32 du règlement intérieur relatives à la procédure d'examen simplifié, laquelle n'est prévue par aucune disposition de la loi organique, qui n'impose pas non plus de double examen des lois du pays par l'assemblée, votre 10e chambre jugeant seule a réservé la question de son opérance (CE, 10 CH, 19 mai 2022, *M. B...*, n°460991)

⁴ Laquelle définit pour Saint-Barthélemy le bloc de normes au regard desquelles vous exercez votre contrôle

délibérante ne pourrait fonctionner, les dispositions de la seule loi organique ne se suffisant pas à elles-mêmes.

Nous n'avons donc pas d'hésitation à vous proposer d'admettre l'opérance du moyen des requérants tiré de la méconnaissance de l'article 27 et d'annuler, pour ce motif, la loi de pays litigieuse.

A cet égard, les autorités polynésiennes convoquent dans le dernier état de leurs écritures la jurisprudence *C...*. Si vous acceptez de neutraliser les irrégularités procédurales dont sont entachées les lois du pays adoptées par la Polynésie française⁵, les conditions posées par la jurisprudence *C...* ne nous paraissent en l'espèce pas remplies. Outre que l'examen d'un projet de loi en commission nous paraît bien constituer une garantie pour les représentants à l'assemblée, en ce qu'il participe de leur droit à l'information, il ne nous semble pas possible d'affirmer en l'espèce que le vice procédural en cause n'a pas eu d'incidence sur le sens de la délibération. En effet, s'il était certes loisible aux membres de la commission de redéposer, lors du nouvel examen en commission comme lors de la séance plénière, les mêmes amendements, la circonstance que la discussion en plénière ne se soit pas engagée sur le texte amendé par la commission nous paraît susceptible à elle seule d'avoir eu une incidence sur le sens de la délibération.

Les autorités polynésiennes vous invitent également à faire application de votre jurisprudence *Association AC !*⁶ pour moduler dans le temps les effets de l'annulation que nous vous invitons à prononcer, se prévalant de l'incidence qu'aurait une telle annulation sur les finances de la collectivité, en la privant d'environ 1% de ses recettes fiscales. Mais si rien ne s'oppose à ce que vous fassiez usage, dans le cadre d'un recours contre une loi du pays de la Polynésie française, de votre pouvoir de modulation dans le temps des annulations que vous prononcez, il est de jurisprudence constante que la seule circonstance que l'annulation puisse avoir une incidence négative pour les finances publiques et entraîner des complications pour les services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne suffit à justifier qu'il en soit fait usage⁷. En l'espèce, aucune autre conséquence manifestement excessive, tenant par exemple à l'insécurité juridique préjudiciable aux acteurs économiques, n'est invoquée pour justifier le recours à votre pouvoir de modulation ni ne nous paraît au demeurant caractérisée.

2. Si vous n'étiez pas convaincus de l'opérance du moyen de légalité externe que nous vous proposons d'accueillir, vous pourriez sans difficulté rejeter les trois requêtes, dont les autres moyens sont soit inopérants, soit infondés.

⁵ CE, 9 novembre 2022, *HCRPF et autres*, n°464367 ea, aux tables sur un autre point ; également 6 mai 2015, *M. A...*, n° 384877, aux tables,

⁶ Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n°s 255886 à 255892, au Recueil p. 197

⁷ V. not. décision *Association AC ! et CE*, 11 juillet 2008, *Syndicat de l'industrie de matériels audiovisuels électroniques*, n° 298779, au Recueil

Seul l'un de ces moyens mérite que nous nous y attardions un instant. L'Ordre des avocats au barreau de Papeete vous demande d'annuler l'article LP 4 de la loi du pays qui aligne les modalités et taux de perception des droits d'enregistrement et de publicité foncière lors des cessions d'actions ou de parts sociales de sociétés propriétaires d'immeubles sur celles des cessions d'immeubles, pour les sociétés dont l'actif est constitué pour plus de 50 % de sa valeur par des immeubles. Il fait valoir qu'en soumettant ces actes de cession à la publicité foncière, l'article LP4 aurait pour conséquence d'imposer le recours, pour enregistrer les cessions, à des actes authentiques, privilège des notaires, donc affecterait l'organisation de la profession d'avocat, laquelle relève en vertu de l'article 14 de la loi organique de la compétence de l'Etat.

Conformément à la loi du 23 mars 1855 modifiée sur la transcription en matière hypothécaire, applicable en Polynésie française, les actes translatifs de propriété immobilière ou de droits réels susceptibles d'hypothèque doivent être transcrits au bureau des hypothèques sous forme authentique, à la différence des actes portant cessions d'actions ou de parts sociales, qui présentent le caractère de droits incorporels mobiliers, et sont soumis aux droits d'enregistrement mais ne sont soumis ni à l'exigence d'un acte authentique, ni assujettis à la formalité de la publicité foncière et au paiement des droits y afférent, quand bien même il s'agit de sociétés immobilières. La rédaction de l'article LP 4 est en effet malencontreuse puisqu'il dispose que « les cessions d'actions ou de parts sociales de sociétés immobilières (...) sont réputées avoir pour objet lesdits immeubles pour la perception des droits d'enregistrement et de publicité foncière ». La Polynésie française soutient en défense que l'intention du législateur n'a jamais été d'attirer dans le champ des formalités de publicité foncière les cessions d'actions ou de parts de sociétés immobilières. En tout état de cause, la seule référence faite par l'article LP4 à la « perception des droits de publicité foncière » ne suffirait pas, croyons-nous, à soumettre les cessions en question au régime de la publicité foncière. Ajoutons que, contrairement à ce que soutient l'Ordre des avocats, la Polynésie française, pourrait, au titre de sa compétence en matière de publicité foncière, décider que des actes relevant du régime des actes sous seing privé relèveront désormais du régime des actes authentiques, quelle que soit l'incidence sur l'activité des avocats d'une telle mesure, qui ne peut être regardée comme une mesure d'organisation de la profession.

PCMNC à l'annulation de la « loi du pays » du 15 décembre 2023 portant diverses mesures fiscales dans le cadre de l'approbation du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2024, au versement par la Polynésie française et son Assemblée à M. D... et autres, à l'ordre des avocats au barreau de Papeete, et à la société Imagine Promotion et autres, d'une somme de 3 000 euros chacun au titre des frais d'instance ; au rejet des conclusions présentées à ce titre par la Polynésie française et l'assemblée de la Polynésie française.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.