

LA RÉTROACTIVITÉ DES LOIS ET RÈGLEMENTS ET SON APPLICATION AUX INSTANCES POLYNÉSIENNES

par Jean PERES*

Le principe constitutionnel de non-rétroactivité des lois et règlements trouve son fondement dans le paragraphe VIII de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 qui dispose :

« Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit ».

Sur le plan du droit pénal, ce principe est développé à l'article 4 du Code pénal en vertu duquel « nulle contravention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis ». Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la Cour de cassation (cf. arrêt du 10 janvier 1936) a admis la rétroactivité d'une loi pénale plus douce.

Sur le plan du droit civil, ce principe trouve son expression dans l'article 2 du Code civil aux termes duquel « la loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a point d'effet rétroactif ». Mais, là encore, le principe a été encadré par deux arrêts de la Cour de Cassation.

L'arrêt du 5 mai 1955 offre la possibilité d'appliquer rétroactivement une loi dans le seul cas où elle résulte d'une prescription formelle du législateur.

L'arrêt du 3 octobre 1957 vise le cas particulier des lois « interprétatives » et précise qu'une loi ne peut être considérée comme interprétative, et donc échapper au principe de non-rétroactivité que si elle se borne à reconnaître un droit préexistant qu'une définition imparfaite a rendu susceptible de controverse.

Ce principe et ces interprétations jurisprudentielles s'appliquent bien évidemment aux règlements édictés par les institutions compétentes de la Polynésie française. Il n'y a aucun doute pour le droit pénal, l'assemblée

* Ancien Secrétaire général du Gouvernement de la Polynésie française.

Jean PERES

de la Polynésie française et le conseil des ministres disposant du pouvoir de réprimer les infractions aux réglementations édictées par ces institutions. Le doute peut subsister pour le droit civil car la rétroactivité est une compétence formelle du législateur. Le Parlement par le vote de la loi organique du 27 février 2004 a ouvert deux possibilités, la première dans le droit fiscal (I), la seconde dans le droit civil, au sens large du terme (II).

I - RÉTROACTIVITÉ DES NORMES FISCALES³⁸⁹

La règle générale est que toute institution ou toute augmentation de droits, taxes ou impôts ne s'applique qu'à compter de la publication du texte au Journal officiel de la Polynésie française. En matière de droit ou taxes à l'importation, le droit douanier prévoit même, sauf mention explicite dans le texte, le bénéfice de la clause transitoire, c'est-à-dire que les nouveaux droits ne s'appliquent qu'aux marchandises expédiées directement vers la Polynésie française après la parution des textes.

Il en va différemment en matière de contributions directes ou de taxes assimilées (patentes, licences, impôt foncier). Dans ce domaine, l'article 145 de la loi statutaire prévoit que les nouvelles dispositions adoptées en la matière entrent en vigueur le 1^{er} janvier qui suit l'ouverture de la session budgétaire, alors même qu'elles n'auraient pas été publiées avant cette date.

Cette dérogation au principe de non-rétroactivité n'est pas nouvelle, elle figurait déjà dans le statut précédent, sous une forme plus condensée mais sans doute moins ambiguë dans son énoncé³⁹⁰. Elle s'explique certes par la règle de l'annualité budgétaire, mais surtout par la mise en œuvre du fait générateur de l'impôt, constitué par la situation fiscale du redevable à la date du 1^{er} janvier.

Il n'en reste pas moins que la rédaction de cet article 145 risque de poser des problèmes.

³⁸⁹ Je tiens à remercier M. Antonino TROIANIELLO, juriste au Secrétariat Général du Gouvernement, pour sa note du 12 mai 2004 sur la rétroactivité des normes fiscales et budgétaires, dont je me suis largement inspiré.

³⁹⁰ Cf. par exemple l'article 59 de la loi statutaire du 12 avril 1996.

LA RÉTROACTIVITÉ DES LOIS ET RÉGLEMENTS

En effet, alors que le § 3° de l'article 140 réserve à la procédure des « lois du pays » tout acte intervenant dans les matières relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature, on ne voit pas comment l'assemblée de la Polynésie française et, a fortiori, sa commission permanente pourrait prendre des délibérations en ces matières.

Si je puis tenter une explication, cet article, issu d'un amendement gouvernemental, a été étroitement inspiré de la loi statutaire de la Nouvelle-Calédonie (cf. article 85), laquelle ne prévoit pas que les taux des impositions de toute nature relèvent du domaine de la loi du pays.

Pour tenter de donner un effet pratique à cet article 145, j'ai imaginé que cette rétroactivité pourrait s'appliquer aux taux et aux modalités de recouvrement des contributions directes votées par les conseils municipaux dans le cadre des pouvoirs que ces conseils tiennent de l'article 53 de la loi statutaire. Mais cette extension se heurte à la lettre même de l'article 145 et je crains qu'elle ne puisse trouver à s'appliquer.

II - RÉTROACTIVITÉ EN MATIÈRE DE CONTRATS

Le dernier alinéa de l'article 140 qui définit le champ d'intervention des « lois du pays » précise que « les actes pris sur le fondement du présent article peuvent être applicables, lorsque l'intérêt général le justifie, aux contrats en cours ».

En d'autres termes les contrats légalement conclus ne feraient plus, tant qu'ils n'ont pas été modifiés ou dénoncés, la loi entre les parties. Ces contrats pourraient être soumis aux dispositions nouvelles instituées par des « lois du pays » essentiellement dans les matières relevant du droit civil, du droit commercial ou encore du droit du travail.

Alors que le Conseil constitutionnel n'a pas trouvé grand-chose à redire sur les dispositions des articles 118 à 146 de la loi statutaire qui traitent des règles de fonctionnement et des attributions de l'assemblée de la Polynésie française, il s'est longuement attaché, dans ses considérants 91 à 94, à analyser les dispositions de ce dernier alinéa de l'article 140.

Il a, tout d'abord, justifié cette exception au principe de non-rétroactivité par le fait que le législateur a pu, compte tenu de l'étendue des compétences exercées par la Polynésie française, reconnaître à

Jean PERES

l'assemblée le pouvoir d'appliquer des normes nouvelles à des situations existantes.

Toutefois, ce constat ne fait pas oublier d'une part que la « loi du pays » reste un acte administratif soumis au respect des principes généraux du droit et des conventions internationales et d'autre part que même le législateur, lorsqu'il élabore une loi, ne peut méconnaître les exigences posées par les articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 ainsi que, s'agissant des relations du travail, celles résultant du huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946.

Tirant les conséquences de ce rappel des principes constitutionnels, le Conseil, sans aller jusqu'à la censure, assortit son accord d'une réserve d'interprétation qui rappelle les termes mêmes du paragraphe examiné. L'application rétroactive des « lois du pays » n'étant possible que lorsque l'intérêt général le justifie, il appartiendra au Conseil d'État, chargé du contrôle juridictionnel, de vérifier l'existence et le caractère suffisant du motif d'intérêt général évoqué.

Sous cette réserve, le caractère rétroactif ne porte pas une atteinte inconstitutionnelle à l'économie des contrats légalement conclus.

*

La possibilité de donner aux « lois du pays », sous certaines conditions, un caractère rétroactif confirme, s'il en était besoin, la large autonomie accordée à la Polynésie française, autonomie reconnue par le conseil constitutionnel. En cela, les « lois du pays » se rapprochent des lois nationales.

Il est à cet égard intéressant de noter que la réserve d'interprétation du Conseil, en ce qui concerne les contrats en cours, rappelle à bien des égards la position constante de ce Conseil lorsqu'il est appelé à examiner la conformité à la Constitution des lois de validation, par essence rétroactives, lesquelles doivent être justifiées par l'intérêt général.