



N° 89 - 2021

Document mis
en distribution

Le 25 JUIN 2021

ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

Enregistré au secrétariat général de l'assemblée le

25 JUIN 2021

RAPPORT

**SUR LE PROJET DE LOI DU PAYS VISANT À ENCOURAGER L'EXEMPLARITÉ DES
PRATIQUES ÉCONOMIQUES,**

*présenté au nom de la commission de l'économie, des finances, du budget
et de la fonction publique*

par Mesdames Béatrice LUCAS et Tepuaraurii TERIITAHU,

*Représentantes à l'assemblée de la Polynésie française,
Rapporteuses du projet de loi du pays.*

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 4108/PR du 10 juin 2021, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de loi du pays relative à la recherche et à la constatation des manquements administratifs à la réglementation économique et à la mise en œuvre des mesures et sanctions administratives par les services administratifs de la Polynésie française.

Lors de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique, le 21 juin 2021, l'intitulé du projet de loi du pays a été modifié par amendement afin de clarifier et mettre en avant l'objectif principal qu'il poursuit : encourager l'exemplarité des pratiques économiques.

I. Notion de sanctions administratives

En dehors de la matière pénale, l'administration peut recourir à des sanctions administratives qui constituent l'expression de son pouvoir répressif dans le but de punir le manquement à une réglementation existante. La loi organique statutaire (LOPF) précise que les autorités de la Polynésie française peuvent instituer de telles sanctions « *notamment en matière fiscale, douanière ou économique* » (article 20 LOPF). Cette compétence appartient également au conseil des ministres (article 94 LOPF).

S'inscrivant dans le contexte de dépenalisation effectuée en métropole depuis 1980, le Conseil d'État a précisé que « *le développement des sanctions administratives s'explique par des préoccupations essentiellement pratiques* »¹.

La sanction administrative prend la forme d'une décision administrative unilatérale et n'est donc pas prononcée par un juge. Le Conseil constitutionnel valide toutefois ce pouvoir répressif accordée à l'administration par des jurisprudences constantes : « *le principe de séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis* »².

Par rapport au droit pénal, le régime juridique des sanctions administratives présente ainsi deux caractéristiques : d'une part, de telles sanctions doivent être exclusives de toute privation de liberté³ et, d'autre part, la répression administrative doit être entourée de mesures de sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis.

Doivent en particulier être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, qui sont des principes s'étendant à toute sanction ayant le caractère de punition.

Plus précisément, le principe substantiel de légalité implique une définition, inscrite dans une norme législative ou réglementaire, de l'infraction « *en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »⁴.

Le principe procédural des droits de la défense implique quant à lui la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable au prononcé de la sanction incluant :

- la possibilité d'avoir accès au dossier ;
- la communication des griefs et des informations préalables ;
- la possibilité de présenter des observations et des explications ;
- la possibilité d'exercer un recours contre la sanction ;
- la motivation de la sanction.

¹ Conseil d'État, étude « *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions* », 1995

² Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances, § 36 ; décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, sur la majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation, § 10

³ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier

⁴ Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, § 27. Le Conseil d'État en a par la suite posé le principe dans sa décision du 9 octobre 1996, Société Prigest

En sus de ces principes, les sanctions administratives sont également encadrées par d'autres principes substantiels (le principe de nécessité et de proportionnalité des peines, le principe de rétroactivité de la loi répressive plus douce et l'interdiction du cumul de sanction ou principe *non bis in idem*) et procéduraux (l'impartialité ainsi que les règles relatives à la prescription et aux délais).

En Polynésie française, la loi du pays n° 2016-28 du 11 août 2016 relative à la protection des consommateurs prévoit déjà la possibilité de prononcer des sanctions administratives, tout comme le livre IV du code de la concurrence, s'agissant de la lutte contre les pratiques commerciales interentreprises abusives.

Cependant, il n'existe aujourd'hui aucune disposition encadrant les pouvoirs dont disposent les agents des services administratifs titulaires du pouvoir répressif pour rechercher et constater des manquements administratifs, la loi du pays n° 2009-12 du 3 août 2009 relative à la recherche et la constatation des infractions en matière économique ne concernant que les infractions pénales.

Le présent projet de texte entend ainsi fixer le cadre juridique pour la recherche et la constatation des seuls manquements administratifs par les services administratifs de la Polynésie française intervenant dans la matière économique.

II. Objectif et contenu du projet de loi du pays

L'objectif du présent projet de loi du pays est de définir les conditions dans lesquelles sont recherchés et constatés les manquements administratifs et mises en œuvre les injonctions et les sanctions administratives. Il confère des moyens d'enquêtes non coercitifs aux seuls agents assermentés, dans les conditions prévues à l'article 35 de la LOPF, des services administratifs du Pays. Ces moyens ne pourront être mis en œuvre que dans le cadre des missions assignées aux agents assermentés, lesquels sont par ailleurs soumis au respect du secret professionnel (**articles LP 1 et LP 2**).

Les dispositions du projet de texte ne concernent pas les pouvoirs d'enquête des autorités administratives indépendantes, lesquels demeurent régis par les textes propres à ces autorités. Il n'a pas vocation ni à définir les pratiques et comportements réprimés, ni à fixer le montant des sanctions encourues, ces éléments relevant de chaque réglementation économique.

Dans le cadre des enquêtes, il appartient à la Polynésie française de prévoir l'accès aux locaux professionnels et la communication de documents en matière administrative, comme l'a confirmé le Conseil d'État au rapport de la section de l'intérieur en 2017⁵.

Ainsi, le projet de texte prévoit la possibilité, non coercitive, d'accès aux locaux professionnels, de recueil de déclarations et d'emport de copies de documents et de constats nécessaires à la réalisation des enquêtes administratives (**articles LP 3 à LP 5**). L'accès aux locaux professionnels est autorisé entre 8 heures et 20 heures ainsi qu'en dehors de ces heures, s'ils sont ouverts au public ou en cours d'activités. L'accès aux locaux d'habitation ou aux locaux « mixtes » (à la fois professionnel et personnel) est interdit car relevant de la compétence de l'État au titre du respect des garanties publiques et de la procédure pénale.

Les agents assermentés ne pourront donc ni forcer l'accès des locaux professionnels, ni les fouiller : en cas de refus, ils doivent quitter les lieux et transmettre au Procureur de la République un constat d'opposition à fonction, pour suite à donner.

Les manquements à la réglementation économique passibles d'une amende administrative sont constatés par procès-verbaux, dont une copie est transmise à l'intéressé mis en cause (**article LP 8**).

Le projet de texte définit les modalités de mise en œuvre des injonctions administratives, avec l'exigence du respect d'une procédure contradictoire (**article LP 9**) pour garantir le respect des droits de la défense. Les modalités de mise en œuvre des amendes administratives et de la publication éventuelle de la décision, avec également le respect d'une procédure contradictoire, sont prévues (**article LP 10 à LP 13**).

⁵ CE, sect. int., avis n° 392483 du 26 janvier 2017

Il est également prévu la possibilité de publier la sanction administrative, aux frais de l'intéressé et selon la nature et les modalités définies dans la décision (**article LP 14**). Cette publication n'est en aucun cas automatique mais peut être ordonnée par le Président de la Polynésie française. Avant d'ordonner la publication de la décision, une procédure contradictoire doit également être respectée, au cours de laquelle l'entreprise concernée sera informée des modalités envisagées de la publication et pourra faire valoir ses observations (**article LP 10**).

Enfin, le projet de loi du pays prévoit une sanction pénale en cas d'opposition à l'action des agents habilités (**articles LP 15 et LP 16**) et des règles de prescription de l'action administrative concernant les manquements à la réglementation économique.

III. Travaux en commission

Le présent projet de loi du pays a été examiné par la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique lors de sa réunion du 21 juin 2021.

À cette occasion, il a été indiqué qu'environ 20 % des professionnels ne se mettent pas en conformité avec la réglementation économique et réitèrent les manquements administratifs. Si des difficultés de trésorerie peuvent expliquer cette situation, certains professionnels ont néanmoins pris un retard important dans les délais de paiement pendant la crise sanitaire.

Des précisions ont également été apportées sur la procédure des droits de la défense.

S'agissant du principe du contradictoire, tous les éléments communiqués par l'intéressé sont pris en compte et peuvent influencer sur la nature de la décision (arrêt de la procédure ou réduction de la sanction envisagée). Lors de la notification des décisions aux intéressés, ces derniers peuvent saisir le juge administratif pour un éventuel contrôle de la proportionnalité du montant de la sanction au regard des faits. En sus de ce recours contentieux, le contrevenant peut effectuer :

- un recours gracieux, pour faire valoir ses observations devant l'autorité à l'origine de la décision ;
- et un recours hiérarchique, pour contester la décision devant l'autorité de tutelle de celle qui a pris la décision.

* * * * *

Examiné en commission le 21 juin 2021, le projet de loi du pays visant à encourager l'exemplarité des pratiques économiques a recueilli un vote favorable unanime des membres de la commission.

En conséquence, la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de loi du pays ci-joint.

LES RAPPORTEURES

Béatrice LUCAS

Tepuaraarii TERIITAHU



ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

LOI ORGANIQUE N° 2004-192 DU 27 FÉVRIER 2004

SESSION [ORDINAIRE OU EXTRAORDINAIRE]

PROJET DE LOI DU PAYS

(NOR : DAE2120396LP-3)

visant à encourager l'exemplarité des pratiques économiques

L'assemblée de la Polynésie française a adopté le projet de loi du pays dont la teneur suit :

Travaux préparatoires :

- Avis n° 61/2021/CESEC du 7 avril 2021 du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française ;
 - Arrêté n° 1014 CM du 10 juin 2021 soumettant un projet de loi du pays à l'assemblée de la Polynésie française ;
 - Examen par la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique le 21 juin 2021 ;
 - Rapport n° du de Mesdames Béatrice LUCAS et Tepuaraurii TERIITAHII, rapporteuses du projet de loi du pays ;
 - Adoption en date du
-

Titre I - Recherche et constatation des manquements à la réglementation économique

Article LP 1.- Les dispositions de la présente loi de pays définissent les conditions dans lesquelles sont recherchés et constatés les manquements administratifs par les services administratifs de la Polynésie française en charge de la réglementation économique, et mises en œuvre les injonctions et les sanctions administratives.

Article LP 2.- Les manquements à la réglementation économique sont recherchés et constatés par les agents des services administratifs en charge du contrôle de la réglementation prévoyant lesdits manquements, assermentés dans les conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article 35 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Ces agents sont soumis au respect du secret professionnel sous réserve des dispositions de l'article 226-13 du code pénal.

Article LP 3.- Pour la recherche et la constatation des manquements à la réglementation économique, les agents visés à l'article LP 2 peuvent accéder, entre 8 heures et 20 heures, à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel, demander la communication des livres, factures et tous autres documents professionnels.

Ils peuvent également pénétrer en dehors de ces heures dans ces mêmes lieux ou à ces mêmes moyens de transport lorsque ceux-ci sont ouverts au public ou lorsqu'à l'intérieur de ceux-ci sont en cours des activités de production, de fabrication, de transformation, de conditionnement, de transport ou de commercialisation.

Les agents visés à l'article LP 2 ne peuvent pas accéder aux locaux d'habitation ou aux lieux mentionnés à l'alinéa précédent s'ils sont également à usage d'habitation.

Article LP 4.- Ils peuvent recueillir sur convocation ou sur place tout renseignement, toute justification ou tout document nécessaire aux contrôles.

Ils peuvent demander la communication des livres, factures et tous autres documents professionnels, y compris des données et documents stockés sur support informatique, en quelques mains qu'ils se trouvent, et en obtenir copie ou reproduction par tous moyens et sur tous supports. Ils peuvent demander la transcription par tout traitement approprié des documents et informations en vue de les rendre directement utilisables pour les besoins du contrôle.

Article LP 5.- Les déclarations et l'emport de copie de documents sont relatés sur un procès-verbal de déclaration et d'emport de documents. Le procès-verbal de déclaration et d'emport de document est porté à la connaissance de l'intéressé et présenté à sa signature. Si l'intéressé refuse de le signer, mention est faite du refus, et le cas échéant des motifs de celui-ci. Une copie en est transmise à l'intéressé.

Article LP 6.- Le secret professionnel ne peut être opposé aux agents agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par la présente loi de pays.

Les agents visés à l'article LP 2 peuvent, sans se voir opposer le secret professionnel, accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services administratifs de la Polynésie française et de ses établissements publics.

Article LP 7.- Les agents visés à l'article LP 2 peuvent recourir à toute personne qualifiée et désignée par l'autorité administrative dont ils dépendent.

Cette personne peut les accompagner lors de leurs contrôles. Elle peut prendre connaissance de tout document ou élément nécessaire à la réalisation de sa mission ou de son expertise. Elle ne peut effectuer aucun acte de police administrative.

Elle ne peut pas utiliser à d'autres fins les informations dont elle prend connaissance à cette occasion et elle est soumise au respect du secret professionnel sous réserve des dispositions de l'article 226-13 du code pénal.

Article LP 8.- Les manquements à la réglementation économique passibles d'une amende administrative sont constatés par procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie en est transmise à toute personne mise en cause.

Titre II – Injonctions administratives

Article LP 9.- I. Lorsque les agents visés à l'article LP 2 constatent un ou des manquement(s) à la réglementation économique, l'autorité administrative compétente peut, après une procédure contradictoire, enjoindre à tout professionnel, en lui impartissant un délai raisonnable qu'elle fixe, de se conformer à ses obligations, de cesser tout agissement illicite ou de supprimer toute clause illicite.

Cette mesure peut faire l'objet d'une mesure de publicité, dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles LP 8 et LP 12 de la présente loi du pays.

II. Lorsque le professionnel concerné n'a pas déféré dans le délai imparti à une injonction qui lui a été notifiée à raison d'un manquement passible d'une amende administrative, le Président de la Polynésie française peut prononcer à son encontre, dans les conditions et selon les modalités prévues au titre III de la présente loi du pays, une amende administrative dont le montant ne peut excéder :

- 75 000 F CFP pour une personne physique et 450 000 F CFP pour une personne morale, lorsque l'injonction porte sur des manquements sanctionnés d'une amende n'excédant pas 100 000 F CFP pour une personne physique et 600 000 F CFP pour une personne morale ;
- 350 000 F CFP pour une personne physique et 2 100 000 F CFP pour une personne morale, lorsque l'injonction porte sur des manquements sanctionnés d'une amende de plus de 100 000 F CFP pour une personne physique et de plus de 600 000 F CFP pour une personne morale.

Titre III – Mise en œuvre des amendes administratives

Article LP 10.- Avant de prononcer une amende administrative, l'autorité administrative compétente informe par écrit la personne mise en cause de la sanction envisagée à son encontre, en lui indiquant qu'elle peut prendre connaissance des pièces du dossier et se faire assister d'un conseil de son choix et en l'invitant à présenter, dans un délai de trente jours à compter de la réception de la notification, ses observations écrites et, le cas échéant, ses observations orales.

Passé ce délai, le Président de la Polynésie française peut, par décision motivée, prononcer l'amende.

Il peut également ordonner la publication de la décision. Dans ce cas, l'autorité administrative compétente doit préalablement avoir informé la personne sanctionnée, lors de la procédure contradictoire fixée au premier alinéa du présent article, de la nature et des modalités de cette publicité.

Article LP 11.- Lorsque, à l'occasion d'une même procédure ou de procédures séparées, plusieurs sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre d'un même auteur pour des manquements en concours, ces sanctions s'exécutent cumulativement.

Lorsqu'une amende administrative est susceptible de se cumuler avec une amende pénale infligée à raison des mêmes faits à l'auteur du manquement, le montant global des amendes prononcées ne dépasse pas le maximum légal le plus élevé.

Article LP 12.- Les documents recueillis et établis à l'occasion de la recherche et de la constatation d'un manquement ayant donné lieu à une procédure de sanction administrative ne sont communicables qu'à la personne qui en fait l'objet ou à son représentant.

Article LP 13.- Le montant de l'amende, versé au budget de la Polynésie française, est recouvré comme les créances non fiscales de celle-ci.

Article LP 14.- La publication de la décision est effectuée aux frais de l'intéressé, selon la nature et les modalités définies dans la décision.

Titre IV – Opposition aux missions des agents

Article LP 15.- Le fait de faire obstacle à l'exercice des fonctions des agents habilités est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 35 700 000 F CFP.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'homologation, seule la peine d'amende est applicable.

Article LP 16.- Cette infraction est constatée par les agents assermentés dans les conditions prévues par la loi du pays n° 2009-12 du 3 août 2009 relative à la recherche et la constatation des infractions en matière économique.

Titre V – Dispositions finales

Article LP 17.- L'action de l'administration pour la sanction d'un manquement à la réglementation économique se prescrit par :

- trois années révolues à compter du jour où le manquement a été commis si, dans ce délai, il n'a été fait aucun acte tendant à la recherche, à la constatation ou à la sanction de ce manquement, pour les manquements passibles d'une amende administrative excédant 100 000 F CFP pour une personne physique ou 600 000 F CFP pour une personne morale ;
- un an révolu à compter du jour où le manquement a été commis si, dans ce délai, il n'a été fait aucun acte tendant à la recherche, à la constatation ou à la sanction de ce manquement, pour les manquements passibles d'une amende administrative n'excédant pas 100 000 F CFP pour une personne physique ou 600 000 F CFP pour une personne morale.

Article LP 18.- L'article LP 60 de la loi du pays n° 2016-28 du 11 août 2016 relative à la protection des consommateurs est rédigé ainsi :

« Les manquements aux dispositions de la présente loi du pays sont recherchés, constatés, sanctionnés ou peuvent faire l'objet d'une mesure d'injonction dans les conditions prévues par la réglementation applicable en matière de recherche et de constatation des manquements administratifs à la réglementation économique et de mise en œuvre des mesures et sanctions administratives. »

Article LP 19.- Les articles LP 61 et LP 63 à LP 70 de la loi du pays n° 2016-28 du 11 août 2016 relative à la protection des consommateurs sont abrogés.

Article LP 20.- La loi du pays n° 2016-28 du 11 août 2016 relative à la protection des consommateurs est modifiée comme suit :

- au premier alinéa de l'article LP. 7, la deuxième phrase est supprimée ;
- au deuxième alinéa de l'article LP. 7, les termes «, en application de l'article LP. 61, » sont supprimés ;
- au premier alinéa de l'article LP. 34, la deuxième phrase est supprimée ;
- au premier alinéa de l'article LP. 51, la deuxième phrase est supprimée.

Délibéré en séance publique, à Papeete, le

La secrétaire,

Le président,

Béatrice LUCAS

Gaston TONG SANG