

Décision du Conseil d'Etat n° 511019 du 25 mars 2026

Section du Contentieux

10ème et 9ème chambres réunies

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 23 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société « Auberge des 3 Brasseurs » demande au Conseil d'Etat :

1°) de déclarer l'article LP. 12 du texte adopté n° 2025-37 LP/APF du 13 novembre 2025 de la « loi du pays » portant modification de la partie législative du code des débits de boissons non conforme au bloc de légalité défini au III de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

2°) de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 500 000 francs CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 74 ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- le code des débits de boissons de la Polynésie française ;
- la « loi du pays » n° 2025-8 du 28 mai 2025 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie Delaporte, conseillère d'Etat,
- les conclusions de Mme Charline Nicolas, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que : « Les actes de l'assemblée de la Polynésie française, dénommés " lois du pays ", sur lesquels le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique, sont ceux qui, relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française en application de l'article 13, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française à l'exercice des compétences de l'Etat dans les conditions prévues aux articles 31 à 36 (...) ». Aux termes de l'article 176 de la même loi organique : « (...) III. - Le Conseil d'Etat se prononce sur la conformité des actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" au regard de la Constitution, des lois organiques, des engagements internationaux et des principes généraux du droit. Il se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation, en l'état du dossier. La procédure contentieuse applicable au contrôle juridictionnel spécifique de ces actes est celle applicable en matière de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. / Les actes prévus à l'article 140 dénommés « lois du pays » ne peuvent plus être contestés par voie d'action devant aucune autre juridiction ». Aux termes de son article 177 : « I.- Le Conseil d'Etat se prononce dans les trois mois de sa saisine. Sa décision est publiée au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Polynésie française. / Si le Conseil d'Etat constate qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé "loi du pays" contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques, ou aux engagements internationaux ou aux principes généraux du droit, et inséparable de l'ensemble de l'acte, celle-ci ne peut être promulguée. / Si le Conseil d'Etat décide qu'un acte prévu à l'article 140 dénommé « loi du pays » contient une disposition contraire à la Constitution, aux lois organiques ou aux engagements internationaux, ou aux principes généraux du droit, sans constater en même temps que cette disposition est inséparable de l'acte, seule cette dernière disposition ne peut être promulguée (...) ».

2. L'assemblée de la Polynésie française a adopté le 13 novembre 2025, sur le fondement de l'article 140 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, une « loi du pays » portant modification de la partie législative du code des débits de boissons. La société « Auberge des 3 Brasseurs » a saisi le Conseil d'Etat d'une requête tendant à ce que l'article LP. 12 de cette « loi du pays » soit déclaré non conforme au bloc de légalité défini au III de l'article 176 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française cité au point 1.

3. Aux termes de l'article LP. 12 de la « loi du pays » du 13 novembre 2025 : « L'article LP. 210-2 du code des débits de boissons de la Polynésie française est remplacé par les dispositions suivantes : « Art. LP. 210-2. - Les débits de boissons à consommer sur place sont répartis en quatre catégories selon la licence qui leur est attachée : / 1° La petite licence dite "licence de 3e catégorie" autorise le commerce

à consommer sur place des boissons alcooliques du deuxième groupe ; / 2° La grande licence dite "licence de 4e catégorie" autorise le commerce à consommer sur place de toutes les boissons alcooliques dont la fabrication et le commerce ne sont pas interdits ; / 3° La "petite licence restaurant" autorise le commerce des boissons alcooliques du deuxième groupe pour les consommer sur place aux restaurants ; / 4° La "grande licence restaurant" autorise le commerce à consommer sur place de toutes les boissons alcooliques dont la fabrication et le commerce ne sont pas interdits aux restaurants. / Le restaurant, tel que visé aux 3° et 4° du présent article, est un établissement dont l'activité principale est la préparation et le service sur place de repas élaborés à partir de produits bruts transformés sur place par une équipe de cuisine. L'établissement dispose d'une carte de menus proposant des repas complets composés d'entrées, de plats et de desserts. Il dispose d'une cuisine professionnelle équipée et de personnel assurant un service à table avec couverts. / L'établissement peut fonctionner en continu ou par intermittence tout au long de la journée. / L'activité principale de l'établissement, telle que ci-dessus décrite, doit être assurée au minimum durant les heures des repas du déjeuner ou du dîner. / Les débits de boissons auxquels sont attachées les licences définies au 3° et au 4° du présent article ne sont pas soumis aux dispositions de l'article LP. 250-1 relatives aux zones protégées. » »

4. L'article LP. 12 contesté a ainsi, en premier lieu, pour effet d'étendre le bénéfice des « licences restaurant » à des établissements conjuguant une activité de restauration et une autre activité, notamment de bar, sous réserve que la restauration soit leur activité principale et qu'ils respectent les autres conditions posées par l'article. Il ouvre, en deuxième lieu, aux titulaires d'une « licence restaurant » la possibilité de vendre des boissons alcoolisées à consommer sur place pendant toute leur période d'ouverture, alors que les dispositions antérieures les autorisaient à vendre des boissons alcoolisées « seulement à l'occasion des principaux repas et comme accessoires de la nourriture ». Enfin, son dernier alinéa exempte les titulaires d'une « licence restaurant » des restrictions géographiques d'installation dans les « zones protégées » définies à l'article LP. 250-1 du code des débits de boissons de la Polynésie française, applicables aux titulaires des autres catégories de licences.

5. En premier lieu, l'article LP. 12 contesté, qui se borne à redéfinir les catégories de licences permettant la vente de boissons alcoolisées à consommer sur place en Polynésie française, n'a ni pour objet, ni pour effet, par lui-même, de modifier le régime fiscal applicable aux détenteurs des différentes catégories de licences. Le moyen tiré de ce que cet article procéderait à une telle modification dans des conditions contraires au principe d'égalité devant les charges publique ne peut par suite qu'être écarté.

6. En second lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que le dernier alinéa de l'article LP. 12 contesté introduit entre les établissements titulaires de licences de débit de boissons une différence de traitement, s'agissant des possibilités d'implantation géographique dans les « zones protégées » définies à l'article LP. 250-1 du code des débits de boissons de la Polynésie française, selon qu'ils ont ou non une activité principale de restaurant, alors que le service de boissons alcoolisées à consommer sur place sans prise de repas concomitante, autorisé pour l'ensemble des titulaires de ces licences, présente, quel que soit le type d'établissement, les mêmes risques liés à la consommation excessive d'alcool.

8. Ainsi, quelle que soit la définition retenue de la notion d'« activité principale », dont l'assemblée de Polynésie française a pu, sans méconnaître les objectifs à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, prévoir qu'elle serait précisée par un règlement du conseil des ministres de la Polynésie française en application des dispositions du troisième alinéa de l'article 89 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, la différence de traitement mentionnée au point précédent ne saurait être regardée comme étant en rapport direct avec les objectifs de protection de la santé publique et de prévention des troubles à l'ordre public poursuivis par la réglementation sur les débits de boissons.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la société requérante est seulement fondée à demander que soient déclarés illégales les dispositions du dernier alinéa de l'article LP. 12 de la « loi du pays » n° 2025-37 LP/APF adoptée le 13 novembre 2025 portant modification de la partie législative du code des débits de boissons, qui sont séparables des autres dispositions du texte.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Polynésie française la somme de 2 000 euros à verser à la société « Auberge des 3 Brasseurs » au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le dernier alinéa de l'article LP. 12 de la « loi du pays » adoptée le 13 novembre 2025 par l'assemblée de la Polynésie française est illégal et ne peut être promulgué.

Article 2 : La Polynésie française versera à la société « Auberge des 3 Brasseurs » une somme de 2 000

euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la société « Auberge des 3 Brasseurs » est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société « Auberge des 3 Brasseurs » et à la Polynésie française.

Copie en sera adressée à la ministre des outre-mer et à l'assemblée de la Polynésie française.

Elle sera publiée au Journal officiel de la République française et au Journal officiel de la Polynésie française.