

N° 270155

SELARL « Laboratoire d'analyses de biologie médicale Anne-Marie Javouhey » et autre

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 22 septembre 2004

Lecture du 3 novembre 2004

CONCLUSIONS

M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

Par jugement du 5 juillet 2004, le tribunal administratif de Papeete vous soumet pour avis une question relative à la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française dans une matière qui touche à la réglementation des laboratoires d'analyses médicales. Le litige à l'origine de cette demande s'est noué autour du refus implicite opposé par le président du gouvernement de la Polynésie française à une demande qui lui avait été soumise par une société d'exercice libéral à responsabilité limitée, et tendant à ce qu'il propose à l'assemblée de la Polynésie française d'abroger certaines dispositions d'une délibération du 20 octobre 1988.

I. Un mot d'abord sur la procédure. Bien que les requêtes en excès de pouvoir tendant à l'annulation du refus implicite du président du gouvernement de la Polynésie française ont été enregistrées en janvier 2003, vous êtes aujourd'hui saisis non pas sur le fondement des dispositions de l'article 113 de l'ancienne loi organique du 12 avril 1996, mais sur celui des dispositions qui figurent désormais à l'article 174 du nouveau statut issu de la loi organique du 27 février 2004. Ainsi que vous l'avez jugé à de nombreuses reprises, les lois de procédure sont en effet d'application immédiate (v. par exemple Ass., 4 janvier 1957, *L...*, p. 12), et c'est donc à juste titre que le jugement du 5 juillet 2004 fait application de la loi organique en vigueur à la date à laquelle il a été rendu, à savoir la loi organique du 27 février 2004.

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.

Celle-ci soumet la recevabilité de la demande d'avis à deux nouvelles conditions. En premier lieu, l'article 174 de la loi organique exige désormais du recours dont est saisi le tribunal administratif qu'il soit fondé sur un « moyen sérieux ». Nous vous proposons de considérer que cette condition est remplie en l'espèce : le moyen tiré de l'incompétence des autorités de la Polynésie française laisse tout de même place pour l'hésitation, et il nous semble en outre opportun, dans ces questions, de ne pas avoir une conception trop fermée de la procédure de demande d'avis.

En second lieu, l'article 174 de la loi organique exige du recours dont est saisi le tribunal administratif qu'il soit dirigé contre deux types d'actes : soit contre les actes réglementaires relevant de la compétence du président de la Polynésie française, du conseil des ministres et des ministres, soit contre les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française, à l'exception des lois de pays, et celles prises par la commission permanente.

Cette condition soulève ici une difficulté. Rappelons que les requérants ont saisi le président du gouvernement de la Polynésie française d'une demande tendant à l'abrogation d'une délibération de la commission permanente de l'assemblée de la Polynésie française, et que c'est formellement le refus implicite opposé à cette demande par le président du gouvernement de la Polynésie française qui est attaqué. Ce dernier n'étant pas compétent pour abroger une délibération de la commission permanente de l'assemblée de la Polynésie française, il serait possible de considérer que les requérants demandaient en réalité au gouvernement de la Polynésie française de soumettre à l'assemblée un projet de délibération abrogeant les dispositions litigieuses, et que c'est le refus de soumettre un tel projet qui est attaqué devant le tribunal administratif. Mais, même dans cette hypothèse, nous ne sommes nullement certain que l'article 174 de la loi organique soit applicable. Ainsi que nous vous l'avons dit, seuls les requêtes dirigées contre des actes *réglementaires* relevant de la compétence du président de la Polynésie française peuvent donner lieu à une demande d'avis, et nous avons des doutes sérieux sur le caractère réglementaire de la décision par laquelle ce président refuserait de soumettre un projet de délibération à l'assemblée de la Polynésie française ou, ce qui revient au même, sur le caractère réglementaire de la décision qui soumettrait un tel projet à cette assemblée.

Aussi nous vous proposons une autre solution, qui ne vous impose pas de trancher cette question, consistant à considérer que le président du gouvernement, incompétemment saisi de la demande des requérants, avait l'obligation de la transmettre à l'autorité compétente sur le fondement, non pas de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, lequel est seulement, en Polynésie française, applicable aux administrations de l'Etat, mais sur le fondement de votre jurisprudence constante imposant cette obligation de transmission lorsque l'autorité incompétemment saisie et l'autorité compétente relèvent de la même collectivité publique (Ass., 23 janvier 1931, *dame et delle G...*, p. 31 ; S... 1931.3.97, concl. Latournerie ; v. également cours du président Odent, p. 1073). En tenant compte de cette obligation de transmission, l'acte attaqué devant le tribunal administratif de Papeete doit ainsi être considéré comme étant le refus de l'assemblée de la Polynésie française d'abroger les dispositions d'une délibération de sa commission permanente. Il serait certes possible, à ce stade, de relever que l'article 174 de la loi organique permet de vous saisir pour avis lorsque est attaquée une délibération de la commission permanente de cette assemblée. Mais il nous semble que cet article peut valablement être utilisé également lorsque l'acte attaqué devant le tribunal est le *refus* d'adopter une telle délibération.

II. Si vous nous suivez pour réinterpréter en ce sens la requête soumise au tribunal administratif de Papeete, vous pourrez répondre à la question qu'il vous pose. Celle-ci tend à savoir qui, de l'Etat ou des autorités de la Polynésie française, étaient compétents pour édicter certaines dispositions de la délibération de la commission permanente de l'assemblée de la Polynésie française portant réglementation des laboratoires d'analyse de biologie médicale. Sont précisément en cause les dispositions de l'article 7 de la délibération du 20 octobre 1988 aux termes desquelles : « Lorsqu'une société anonyme ou une société à responsabilité limitée exploite un laboratoire d'analyses de biologie médicale, elle doit se conformer aux règles ci-après : (...) 2°) Les trois quarts au moins du capital social doivent être détenus par les directeurs et les directeurs adjoints du laboratoire ».

La ligne de partage pour répondre à la question soumise à vous par le tribunal administratif de Papeete est relativement simple. La loi organique du 12 avril 1996 portant

statut de la Polynésie française, qui était en vigueur à la date de la décision litigieuse devant le tribunal administratif, confiait une compétence de principe aux autorités de la Polynésie française pour toutes les matières non dévolues à l'Etat par les dispositions de l'article 6 de cette loi. Aux termes du 7° de cet article 6, les autorités de l'Etat étaient compétentes en matière de « principes fondamentaux des obligations commerciales ». A l'inverse, tant la protection de la santé publique que la réglementation des professions relevaient de la compétence des autorités de la Polynésie française.

Notre sentiment est que les dispositions litigieuses, qui imposent une certaine composition du capital social de la société exploitant un laboratoire d'analyses de biologie médicales, ne touchent pas aux principes fondamentaux des obligations commerciales et ne pouvaient donc relever de la compétence des autorités de l'Etat : ni leur portée ni leur objet ne peuvent à notre sens leur conférer une telle nature.

Leur portée, tout d'abord, est loin d'être la définition d'un quelconque « principe fondamental » des obligations commerciales. Ainsi que vous le savez, le législateur organique, en utilisant cette expression, a entendu faire coïncider le partage des compétences avec la délimitation constitutionnelle des domaines de la loi et du règlement (Section de l'intérieur, avis n° 363 966, du 30 novembre 1999, RA 2000, p. 222). S'agissant de la Polynésie française, vous avez jugé que relève par exemple de ces principes fondamentaux l'édiction d'une législation sur le redressement et la liquidation judiciaire des entreprises (15 février 2002, *Elections à l'assemblée de la Polynésie française (circonscription des îles du Vent)*, n° 233945, p. 40), contrairement, par exemple, à la simple réglementation des taux des loyers (11 octobre 1989, *SCI Brown Building Corporation*, p. 185). De même, et toujours s'agissant de la Polynésie française, la section de l'intérieur a été d'avis de dire qu'étaient en cause de tels principes lorsque sont édictés par exemple un régime visant à limiter certaines concentrations d'entreprises (avis n° 363631 du 28 septembre 1999, RA 2000 p. 221), un régime de responsabilité contractuelle ou délictuelle des transporteurs aériens (avis n° 366512 du 11 septembre 2001, RA 2002 p. 209) ou un régime d'assurance obligatoire destinée à couvrir la responsabilité décennale des constructeurs en Polynésie (avis n° 368327 du 24 septembre 2002, RA 2003 p. 216). En l'espèce et par comparaison, les dispositions

litigieuses nous semblent bien modestes, et n'édicte nullement un régime particulier. Nous sommes à notre sens plus proches de la mesure d'application qui ne relève nullement de la catégorie des principes fondamentaux des obligations commerciales, tout comme le sont par exemple les mesures d'application tendant à mettre en place des obligations à l'égard des entreprises ayant passé des contrats avec des collectivités locales (Conseil constitutionnel, 12 mai 1964, n° 64-29), ou imposant à des sociétés de publier des documents pour l'information des tiers (Conseil constitutionnel, 2 juillet 1965, n° 65-35, p. 79). Ainsi, les dispositions en cause, même à les envisager sous l'angle « définition d'une obligation de nature commerciale », ne nous semblent pas définir un « principe fondamental ».

Leur objet les éloigne, en outre, de la matière des obligations commerciales. Plutôt que la réglementation commerciale du capital social des sociétés exploitant un laboratoire d'analyses de biologie médicale, ces dispositions ont nettement un objectif de protection de la santé publique et d'organisation des professions de la santé. Nous nous bornerons à cet égard à relever que les dispositions litigieuses sont en tous points identiques à celles qui figurent à l'ancien article L. 756, devenu L. 6212-4 du code de la santé publique qui, de même, imposent un certain nombre d'obligations aux sociétés qui exploitent un laboratoire d'analyse. Ajoutons que ces dispositions du code de la santé publique ne sont pas applicables en Polynésie française, et que la délibération du 20 octobre 1988 constitue en quelque sorte la transposition de cette partie du code de la santé publique en Polynésie française. Nous sommes donc plutôt à notre sens dans le domaine de la réglementation de la santé publique plutôt que dans celui de la définition des obligations commerciales.

Nous sommes d'avis par conséquent que vous répondiez au tribunal administratif de Papeete que les dispositions du 2°) de l'article 7 de cette délibération, qui fixent des règles protectrices de la santé publique que doivent respecter les laboratoires d'analyses de biologie médicale exploités en forme de société, relevaient, sous l'empire du statut issu de la loi organique du 12 avril 1996, de la compétence des autorités de la Polynésie française.

Ajoutons pour finir que la question à laquelle vous répondrez n'a plus, au-delà de la présente affaire, qu'un intérêt principalement historique. L'article 140 de la loi organique du

27 février 2004 attribue en effet les principes fondamentaux des obligations commerciales à la compétence des autorités polynésiennes en les classant parmi les matières relevant des lois du pays.

Par ces motifs nous concluons à ce qu'il soit répondu au tribunal administratif de Papeete dans le sens des observations qui précèdent.