

FOCUS | Crise de la COVID-19 et indemnisation des préjudices économiques subis par les professionnels du tourisme polynésiens.

Y-a-t-il place pour l'engagement de la responsabilité administrative ?

Auteur :

Grégoire Calley, Maître de conférences en droit public à l'Université de la Polynésie française

Publié le 18 mai 2020 | [URL](#)

Mots-clés : indemnisation, préjudice économique, Polynésie française, responsabilité administrative.

Pour citer :

Calley G. (2020), « Crise de la COVID-19 et indemnisation des préjudices économiques subis par les professionnels du tourisme polynésiens. Y-a-t-il place pour l'engagement de la responsabilité administrative ? », Veille documentaire tourisme & résilience CETOP n°4 – S20, 18 mai 2020, Université de la Polynésie française, Punaauia, Polynésie française.

Crise de la COVID-19 et indemnisation des préjudices économiques subis par les professionnels du tourisme polynésiens.

Y-a-t-il place pour l'engagement de la responsabilité administrative ?

Les décisions sanitaires prises au titre de la lutte contre la COVID-19 ont plongé l'économie touristique dans une situation désastreuse dont il est difficile aujourd'hui encore d'évaluer l'intensité et la durée. Les préjudices supportés par les professionnels du tourisme sont innombrables. Et il est fort peu probable que les diverses mesures de soutien transitoire adoptées par les collectivités publiques dans ce domaine permettent à terme de compenser totalement les pertes d'exploitation ainsi accumulées. Ces pertes sont la conséquence d'une mise à l'arrêt publique de l'économie touristique au moyen d'une pluralité d'interventions normatives toutes fondées sur la nécessité de protéger la santé publique (confinement généralisé de la population pendant plusieurs semaines, quatorzaine imposée aux arrivants sur le sol polynésien, réglementation drastique du trafic aérien, interdiction de rassemblement, fermeture au public des commerces...). En Polynésie française, une part importante des restrictions sanitaires à la libre circulation dont pâtissent aujourd'hui les professionnels du tourisme résulte de l'exercice par le Haut-commissaire des missions de police administrative qui lui sont dévolues dans le cadre notamment de la législation relative à l'urgence

sanitaire¹. L'intervention normative du Pays ne saurait cependant être négligée comme en témoigne l'arrêté du 14 mai 2020 portant mesures nécessaires à l'entrée en Polynésie française pour faire face à l'épidémie de Covid-19². On ne peut pas non plus écarter l'intervention éventuelle des communes polynésiennes dans le cadre des pouvoirs de police administrative municipale que le CGCT³ confie aux maires.

Responsabilité administrative

L'Administration pourrait-elle être tenue financièrement responsable des pertes d'exploitation ainsi subies consécutivement aux mesures de police administrative en tout genre qu'elle a été amenée à prendre pour protéger le territoire polynésien du risque épidémique ? Autrement dit, dans quelle mesure les professionnels locaux du tourisme (tours opérateurs, compagnies aériennes, hôtels, restaurants et autres prestataires...) pourraient-ils imputer aux collectivités publiques tout ou partie du préjudice économique occasionné par l'obligation dans laquelle ces derniers se sont trouvés de réduire ou cesser complètement leurs activités ? C'est à cette question que ce billet souhaiterait apporter quelques éléments de réponse.

La question de l'engagement de la responsabilité administrative à raison de la crise que traverse aujourd'hui l'économie touristique locale pourrait à bien des égards sembler prématurée. Il faut dire que l'heure est encore à la sidération et que la réalité des dommages subis ne pourra être véritablement estimée qu'à plus long terme. Il n'empêche que cette question finira sans doute tôt ou tard à être posée devant un prétoire. Au passage, les professionnels du tourisme ne sont sans doute pas les seuls qui pourraient trouver dans le contentieux indemnitaire quelques espoirs de soulagement. On pense bien sûr aux autres acteurs industriels et commerciaux dont certains ont pu également payer un lourd tribut à l'organisation administrative de la paralysie économique. On pense aussi aux touristes eux-mêmes qui ont parfois été amenés à supporter des frais considérables consécutivement à la prolongation de leur séjour polynésien imposée par la coupure du trafic aérien.

Responsabilité pour faute

La responsabilité financière de l'Administration pourrait tout d'abord être engagée sur le terrain de la faute commise dans l'édiction des mesures de restrictions adoptées pour faire face à la pandémie. Dans la plupart des cas, cela supposera de démontrer une illégalité susceptible d'affecter tant la légalité externe que la légalité interne des décisions. Force est de reconnaître que le contexte très spécial créé par la crise de Covid-19 n'est pas très favorable à la démonstration des illégalités. Tout d'abord, bon nombre d'illégalités formelles et procédurales pourront être couvertes par l'invocation des circonstances exceptionnelles ou de l'urgence

¹ V. la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JO 24 mars 2000.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=id>

V. la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, JO 16 mai 2020.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041865244&categorieLien=id>

² V. l'arrêté n° 525 CM du 13 mai 2020 portant mesures nécessaires à l'entrée en Polynésie française pour faire face à l'épidémie de covid-19, JOPF 14 mai 2020.

<http://lexpol.cloud.pf/document.php?document=395416&deb=3739&fin=3749&titre=QXJyw6p0w6kqbsKwIDUyNSBDTSBkdSAxMy8wNS8yMDIw>

³ CGCT : Code général des collectivités territoriales. V. l'article L.2212-1 : " le maire est chargé, sous le contrôle administratif du haut-commissaire de la République en Polynésie française, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs".

dans lesquelles l'Administration a été amenée à intervenir. Ensuite, la virulence de la crise sanitaire complique singulièrement l'établissement de l'illégalité interne des actes administratifs qui ont été précisément pris pour la régler. Les premières décisions juridictionnelles rendues en référé au sein de la juridiction administrative attestent à cet égard que les atteintes éventuellement portées par l'Administration aux libertés et droits fondamentaux sont le plus souvent couvertes par la gravité du risque sanitaire qu'elles permettent de prévenir⁴. Mais tout est affaire de timing. Et on serait tenté de dire que les espoirs d'obtenir une indemnisation en établissant l'illégalité des restrictions administratives augmenteront à mesure que le risque épidémique s'affaiblira. Dans le contexte actuel de « verrouillage » des frontières et de faible transmission endogène du virus en Polynésie française, le maintien de restrictions éventuelles de la liberté de circulation interinsulaire (fermeture du trafic aérien vers certaines îles polynésiennes ou maintien d'une quatorzaine à l'arrivée) pose de ce point de vue bien des questions. Très pénalisant pour l'activité touristique archipélagique, un tel maintien s'il devait s'inscrire dans la durée pourrait donner quelques idées de recours...

Responsabilité sans faute

La responsabilité financière de l'Administration pourrait également être engagée sur le terrain de la responsabilité sans faute à raison de son activité normative régulière. La réussite de ce type d'actions contentieuses suppose cependant que la victime du préjudice établisse l'existence d'un préjudice anormal et spécial.

L'anormalité est avérée lorsque le préjudice est inhabituel. L'importance des pertes d'exploitation qui seront au final accumulées par les professionnels du tourisme suite à l'application des mesures administratives sanitaires évoquées pourrait à elle seule suffire à répondre à cette exigence. Mais en plus d'être anormal en raison de sa gravité, le préjudice économique touristique l'est aussi en raison de sa survenance complètement inopinée et de la radicalité de ses effets (dans bien des cas les chiffres d'affaires n'ont pas simplement baissé, ils ont chuté brutalement).

En réalité, c'est sur l'exigence de spécialité du préjudice que viendront vraisemblablement buter la plupart des revendications indemnitaires. Cette exigence s'oppose en effet traditionnellement à l'indemnisation d'un préjudice trop généralisé. Et il est vrai que les effets économiques délétères des restrictions administratives en tout genre appliquées pendant la période de confinement ne se sont pas seulement fait ressentir sur les professionnels du tourisme. Les choses pourraient cependant avoir évolué avec l'organisation du déconfinement et l'allègement des mesures restrictives pesant sur l'ouverture des commerces. Dans un tel contexte, la persistance d'une fermeture des liaisons aériennes commerciales vers la Polynésie française puis éventuellement d'une quatorzaine à l'arrivée sur le territoire impacte d'une manière très spéciale les professionnels du tourisme polynésien. Compte tenu de la proportion importante que représentent les touristes dans les flux aériens entrants en Polynésie française, de telles mesures placent en effet le secteur touristique dans une situation à part comparativement aux autres secteurs d'activités polynésiens. On pourrait même faire valoir que compte tenu de la faiblesse de la fréquentation touristique endogène au *fenua*, la

⁴ V. toutefois l'ordonnance n° 2000310 M. et Mme L rendue le 15 mai 2020 par le tribunal administratif de Polynésie française au sujet des l'organisation des quatorzaines sur le sol polynésien. <https://www.radio1.pf/la-quatorzaine-a-domicile-validee-par-le-tribunal-administratif/>

prolongation durable de ce cadre juridique très contraignant expose les professionnels du tourisme polynésien à des difficultés qui n'ont pas grand-chose à voir avec celles rencontrées par leurs homologues métropolitains.

Il y a en tout cas là quelques motifs d'espoir pour les requérants qui souhaiteraient invoquer une « rupture d'égalité devant les charges publiques », pour utiliser l'expression contentieuse consacrée. De l'espoir seulement mais aucune assurance. Car le juge administratif pourrait aussi rejeter les recours en considérant que les mesures administratives sanitaires produisent leurs effets économiques néfastes sur tous les professionnels du tourisme polynésien... Et qu'en conséquence les pertes d'exploitation qu'ils accusent sont dépourvues de la spécialité indispensable à l'engagement de la responsabilité indemnitaire de l'Administration...

** Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne correspondent pas nécessairement à celles de l'UPF ou du CETOP.*

Veille documentaire Tourisme & Résilience

Centre d'Études du Tourisme en Océanie-Pacifique
Université de la Polynésie française
B.P. 6570, 98702 Faa'a, Tahiti Polynésie française
Téléphone : + 689 40 803 867 | mail : cetop@upf.pf
Site web: <http://cetop.upf.pf>
Facebook: <http://www.facebook.com/cetop.upf>
Twitter: @CetopUpf