

Décision du Tribunal administratif n° 2100375 du 26 avril 2022

Tribunal administratif de Polynésie française

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 août 2021, M. I... AU..., Mme P... AG..., M. CE... BG..., M. CA..., Mme D... N..., Mme BW... AN..., Mme AV... BO..., M. AE... BO..., M. AF... P..., M. K... AQ..., Mme AK... AA..., Mme BL... AJ..., M. G... BT..., Mme BM... BE..., M. R... B..., Mme J... BU..., M. AO... AM..., Mme BA... AC..., Mme BH... AT..., M. Cl... BC..., Mme BX..., M. E... AW..., M. AE... W..., M. O... Z..., Mme BD... BP..., Mme AD... AR..., Mme BZ..., M. H... Y..., Mme BL... Al..., M. F... BC..., M. BY..., M. CG..., M. BF... L..., M. AF... U..., Mme BV... AY..., Mme BN... CF..., M. CC..., Mme CB..., Mme AV... BB..., M. P... T..., M. CH... V..., Mme BH... V..., Mme AB... A..., Mme AS... M..., Mme S... AZ..., M. BS... BQ..., Mme BK... AP..., Mme AH... C..., Mme BR... AX... et Mme X... Baron, représentés par Me Millet, demandent au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté n° 525 CM du 13 mai 2020 modifié du conseil des ministres de la Polynésie française portant mesures d'entrée et de surveillance sanitaire des arrivants en Polynésie française dans le cadre de la lutte contre la covid-19 ;

2°) à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où un régime de quarantaine serait maintenu, d'ordonner la mise à disposition gratuite de lieux d'hébergements dédiés à toute personne nécessitant de réaliser une quarantaine, et pas seulement aux personnes de retour d'Evasan ou aux étudiants ;

3°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 600 000 F CFP au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont tous un intérêt pour agir en leur qualité de résidents en Polynésie française contre l'arrêté contesté qui porte des atteintes aux libertés fondamentales ;

En ce qui concerne l'isolement de dix jours imposé aux personnes non vaccinées (article 4 de l'arrêté litigieux) :

- la Polynésie française est incompétente pour adopter cette mesure ; en introduisant des restrictions de déplacement, en particulier une mesure de quarantaine pour les personnes non vaccinées arrivant en Polynésie française, l'arrêté contesté porte atteinte au champ de la garantie des libertés publiques ; l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit ainsi que la « garantie des libertés publiques » est assurée par les autorités de l'Etat, exclusivement compétentes en la matière ;

- ces atteintes présentent un caractère disproportionné ; la quarantaine de dix jours appliquée aux personnes non vaccinées, alors que celles-ci ont nécessairement dû justifier d'une absence de contamination par la covid-19 en présentant un test PCR réalisé 72 heures avant leur départ et qu'il est désormais exigé qu'elles justifient d'un nouveau test négatif à leur arrivée à l'aéroport de Faa'a, porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, au droit à une vie familiale normale et au principe d'égalité, et ce d'autant que la durée d'isolement de dix jours est supérieure à celle maximale de sept jours prévue par le décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ; la durée de dix jours indistinctement imposée à

toute personne non vaccinée arrivant sur le territoire de la Polynésie française est excessive et disproportionnée ;

- ces atteintes présentent un caractère discriminatoire ; la distinction opérée entre les personnes vaccinées et non vaccinées est discutable dès lors que les personnes vaccinées sont aussi contagieuses ou presque que les personnes non vaccinées ; en outre, cette différenciation ne tient pas compte de la situation des personnes non vaccinées qui ont été immunisées par une contamination antérieure de moins de six mois ; enfin, le fait que la quarantaine soit imposée sur l'île de Tahiti, à l'exclusion de toute autre île, notamment de Moorea accessible par bateau, constitue également une discrimination entre les habitants de Tahiti qui peuvent bénéficier de la possibilité d'effectuer leur quarantaine à domicile et les habitants des autres îles qui se trouvent contraints de réaliser leur quarantaine à leurs frais, soit en établissement dédié, soit dans un hôtel ;

En ce qui concerne l'obligation de s'enregistrer sur la plateforme ETIS (article 3 de l'arrêt litigieux) :

- l'obligation de s'enregistrer sur la plateforme ETIS porte une atteinte illégale au droit à la vie privée et au droit à la protection des données personnelles ;
- la collecte, par les autorités polynésiennes, des données personnelles litigieuses de personnes arrivant en Polynésie française ne répond à aucune nécessité ni impératif d'intérêt public, dès lors que la Polynésie française n'a pas compétence pour restreindre les droits d'entrée sur son territoire, notamment des ressortissants français ou européens, ni pour contrôler l'existence d'éventuels motifs impérieux ou placer, le cas échéant, des personnes en quarantaine ;
- le traitement des données ETIS n'est encadré par aucun texte, ce qui ne permet pas de garantir le respect des prescriptions (minimisation et protection des données) du règlement général sur la protection des données (RGPD) issu du règlement européen n° 2016/679 du 27 avril 2016, indirectement rendu applicable en Polynésie française par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 publiée au JOPF le 21 décembre 2018, rendue applicable en Polynésie française par son article 125 ; aucune information sur les données dévoilées par le « QR code » généré par la plateforme ETIS n'est apportée par la réglementation ; ainsi, le système ETIS ne garantit pas la protection des données collectées et ne permet pas de relier ce traitement de données personnelles et médicales à un motif d'intérêt public dont la Polynésie française a la charge ;

En ce qui concerne les frais de surveillance sanitaire, de transport, et d'isolement (article 4 de l'arrêt litigieux) :

- les frais de surveillance sanitaire, de transport et d'isolement prévus par les articles 4 et 4-2 de l'arrêt portent une atteinte illégale à la liberté d'aller et de venir, au droit à une vie familiale normale et au principe d'égalité devant les services publics ; - les prestations de surveillance sont des missions relevant par nature de l'Etat et ne peuvent donner lieu à la moindre redevance ; elles ne sont pas rendues au bénéfice propre d'usagers déterminés mais au bénéfice de la population résidente en Polynésie française, afin de la protéger du virus ; la gratuité reste le principe pour les services publics administratifs obligatoires ; l'arrêt ne contient aucune explication qui permettrait de comprendre le coût des redevances de surveillance sanitaire imposées à la population, tout comme le prix du transport

entre l'aéroport et le lieu de quarantaine ; la charge financière imposée aux personnes non vaccinées pour la réalisation de leur quarantaine lorsqu'elles ne sont pas en mesure de la réaliser à domicile est par principe injustifiée et s'avère excessive.

Par un mémoire enregistré le 28 octobre 2021, la Polynésie française conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

A titre principal :

- la requête est irrecevable dans la mesure où les requérants ne justifient pas de leur intérêt pour agir et ne prouvent pas qu'ils sont résidents en Polynésie française ;
- la requête est tardive en ce qu'elle est dirigée contre les articles 3 et 4-2 de l'arrêté contesté ;

A titre subsidiaire :

- s'agissant de l'isolement de dix jours imposé aux personnes non vaccinées, l'arrêté respecte parfaitement la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française dès lors qu'il ne confère pas à la Polynésie française la faculté de prendre des arrêtés individuels de mise en quarantaine ou d'isolement, sur la base d'un avis sanitaire émanant des autorités du Pays ; l'arrêté litigieux ne fait que rappeler le principe de la quarantaine obligatoire pour toute personne qui n'en est pas exemptée et en précise les modalités sanitaires et permet d'informer la population polynésienne et ses visiteurs du protocole sanitaire fixé par le Pays ; la durée de dix jours de mise en quarantaine, laquelle est une décision sanitaire relevant des compétences du Pays, est basée sur une moyenne entre la durée d'incubation du virus qui peut aller jusqu'à quatorze jours et sur la moyenne des contaminations qui se font en majorité dans la semaine suivant le contact à risque ; la propagation rapide du virus covid-19 en Polynésie française constitue un risque avéré d'atteinte à l'ordre public et eu égard au contexte de crise sanitaire, la mesure de quatorzaine ne présente pas de caractère excessif et ne constitue pas une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale ; la distinction entre vaccinés et non vaccinés est justifiée s'agissant du risque de contamination et de propagation du virus ; en outre, les personnes immunisées par « un covid antérieur » sont bien moins protégées que les personnes ayant bénéficié d'une vaccination complète ; la quarantaine a lieu sur Tahiti afin de ne pas propager le virus dans les îles, où les structures de santé sont restreintes ; - s'agissant de l'obligation de s'enregistrer sur la plateforme ETIS, la finalité d'intérêt public de la plateforme en lien avec la lutte contre l'épidémie de la covid-19 n'est plus à démontrer ; la création de cette plateforme constitue une mesure nécessaire et proportionnée compte tenu des risques sanitaires encourus, de l'urgence à juguler la propagation du virus et de la nécessité de constituer une base de données indispensable à la prise de décisions rapides ; le site hébergeant ETIS contient les dispositions relatives au RGPD, ainsi sont détaillés la nature des données collectées et les destinataires ;
- en ce qui concerne les frais de surveillance sanitaire, de transport et d'isolement, la gratuité n'est pas en droit positif un principe général du service public ; l'arrêté institue une participation forfaitaire aux frais de surveillance sanitaire qui, pour les voyageurs arrivant en Polynésie française n'ayant pas un schéma vaccinal complet, correspond à un coût beaucoup plus élevé ; le tarif de transport par véhicule sanitaire correspond au tarif appliqué par tous les transporteurs sanitaires, majoré compte tenu de

l'éventuel risque.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 ;
- l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 ;
- le décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 ;
- le code de la santé publique ;
- la loi du pays n° 2020-11 du 21 avril 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Graboy-Grobescio,
- les conclusions de Mme Theulier de Saint-Germain, rapporteure publique, - les observations de Me Varrod, représentant les requérants et celles de M. Lebon pour la Polynésie française.

Considérant ce qui suit :

1. La loi du pays n° 2020-11 du 21 avril 2020 sur la prévention et la gestion des menaces sanitaires graves et des situations d'urgence a précisé les compétences attribuées au conseil des ministres de la Polynésie française en matière de prévention et de gestion de crise sanitaire. En ce sens, par un arrêté n° 525 CM du 13 mai 2020 modifié, le conseil des ministres de la Polynésie française a fixé les mesures d'entrée et de surveillance sanitaire des arrivants en Polynésie française dans le cadre de la lutte contre la covid-19. Les requérants sollicitent l'annulation de cet arrêté et demandent en outre, à titre subsidiaire, qu'il soit ordonné la mise à disposition gratuite de lieux d'hébergement dédiés à toute personne nécessitant de réaliser une quarantaine.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la Polynésie française :

2. En premier lieu, et d'une part, il ressort des pièces du dossier qu'en tant qu'il met en place et précise les conditions de mise en œuvre de la plateforme Etis, l'article 3 de l'arrêté du 13 mai 2020 du conseil des ministres de la Polynésie française est, dans sa version contestée, issu de l'arrêté 832 CM du 24 juin 2020, publié le 25 juin 2020. D'autre part, l'article 4-2 de l'arrêté du 13 mai 2020 est, dans sa version contestée, issu de l'arrêté n° 657 CM du 22 avril 2021, publié le même jour. Or, le recours en annulation introduit par M. AU... et les autres requérants susvisés contre les dispositions critiquées prévues aux articles 3 et 4-2 a été enregistré le 9 août 2021, soit après l'expiration du délai contentieux de deux mois suivant leur publication prévu à l'article R. 421-1 du code de justice administrative. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la Polynésie française tirée de la tardiveté de la requête en tant qu'elle concerne la légalité des dispositions des articles 3 et 4-2 de l'arrêté litigieux du 13 mai 2020, doit être accueillie.

3. En second lieu, eu égard aux effets des dispositions critiquées, les requérants, qui résident en Polynésie française et dont certains produisent des justificatifs d'un prochain déplacement entre la

Polynésie française et la métropole, justifient d'un intérêt pour agir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense par la Polynésie française tirée du défaut d'intérêt pour agir des requérants doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la mesure de quarantaine imposée aux personnes non vaccinées :

4. En raison de l'amélioration progressive de la situation sanitaire, les mesures de santé publique destinées à prévenir la circulation du virus de la covid-19 prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ont été remplacées, après l'expiration de celui-ci le 1er juin 2021, par celles de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire et du décret du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de la crise sanitaire.

5. L'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que « les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes : (...) 2° Garantie des libertés publiques ;(...) ».

6. Aux termes de l'article 1er de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, applicable en Polynésie française : « I. - A compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 30 septembre 2021 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid- 19 : (...) 4° Habilitier le haut-commissaire à prendre, dans le strict respect de la répartition des compétences, des mesures de mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées ainsi que de placement et de maintien en isolement des personnes affectées, dans les conditions prévues au II des articles L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique. ».

7. Aux termes de l'article 24 du décret du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, applicable en Polynésie française : « I. - Une mesure de mise en quarantaine ou de placement et maintien en isolement ne peut être prescrite à l'entrée sur le territoire hexagonal ou à l'arrivée en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution que pour les personnes ayant séjourné, au cours du mois précédant cette entrée ou cette arrivée, dans une zone de circulation de l'infection définie par arrêté du ministre chargé de la santé mentionné au II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique. II. - Dans les conditions prévues aux articles L. 3131-17 et R. 3131-19 à R. 3131-25 du code de la santé publique, le préfet territorialement compétent : 1° Prescrit la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement, lorsqu'elles arrivent sur le territoire national depuis l'étranger, des personnes présentant des symptômes d'infection à la covid-19 ; 2° Est habilité à prescrire la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement : (...) c) Des personnes arrivant sur le territoire d'une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution en provenance du reste du territoire national. ».

8. En vertu des dispositions précitées, le Premier ministre a habilité le haut-commissaire de la République en Polynésie française, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, à prescrire notamment la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement des personnes arrivant sur le territoire d'une collectivité

mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution en provenance du reste du territoire national. En effet, si elles poursuivent un objectif de protection de la santé publique, les mesures exceptionnelles de mise en quarantaine et d'isolement des personnes se rattachent à la garantie des libertés publiques et relèvent donc de la compétence de l'Etat. Par suite, ainsi que le soutiennent les requérants, alors que le haut-commissaire de la République en Polynésie française est déjà compétent pour prendre des arrêtés individuels de placement en quarantaine, il n'appartenait pas à la Polynésie française de mettre en place un dispositif réglementaire de quarantaine des personnes non vaccinées contre la covid-19.

9. Dans ces conditions, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens tenant au caractère disproportionné et discriminatoire de la mesure privative de liberté en litige, l'article 4 de l'arrêté du 13 mai 2020 modifié, doit être annulé en tant qu'il prévoit qu'« à l'exception des personnes visées à l'article 3-1, toute personne âgée d'au moins six ans arrivant en Polynésie française par voie aérienne doit réaliser une quarantaine à Tahiti, dans un lieu de son choix permettant de mettre en œuvre les mesures d'hygiène et de distanciation sociale.(...) / La durée de la quarantaine est de 10 jours à compter du jour d'arrivée sur le territoire. (...) Le délai de quarantaine peut être prolongé sur avis médical. (...) ».

En ce qui concerne l'obligation d'enregistrement sur la plateforme ETIS :

10. Ainsi qu'il a été dit au point 2, les conclusions à fin d'annulation présentées par les requérants, en tant qu'elles concernent les mesures relatives à l'enregistrement obligatoire sur la plateforme ETIS des voyageurs à destination de la Polynésie française, telles que prescrites à l'article 3 de l'arrêté litigieux, sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées.

En ce qui concerne les frais de surveillance sanitaire, de transport, et d'isolement :

11. Aux termes de l'article 4 de l'arrêté précité du 13 mai 2020 : « (...) » Le transport vers le lieu de quarantaine doit s'effectuer dans un véhicule individuel disponible à l'arrivée ou par véhicule sanitaire agréé. Le transport par véhicule sanitaire fait l'objet d'une tarification par voyage composée d'un forfait fixé à 5 000 F CFP (TTC) et d'une tarification au kilomètre fixée à 100 F CFP (TTC). ».

12. Si les requérants critiquent le dispositif ainsi mis en place en ce qui concerne la tarification du transport par véhicule sanitaire depuis l'aéroport d'arrivée jusqu'au lieu de quarantaine dédié, la seule circonstance que les montants forfaitaires fixés aux sommes précitées ne soient pas justifiés dans l'arrêté attaqué ne permet pas de caractériser, eu égard notamment aux montants en cause, dont il n'est pas justifié qu'ils soient éloignés des prix du marché, une atteinte illégale portée à la liberté d'aller et venir, au droit à une vie familiale normale et au principe d'égalité devant les services publics que les intéressés invoquent.

13. Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 4-2 du même arrêté en litige : « Toute personne visée à l'article 4, âgée d'au moins 6 ans, en provenance par voie aérienne d'une région extérieure à la Polynésie française, est tenue au versement d'une participation forfaitaire aux frais de surveillance sanitaire d'un montant de 12 000 F CFP. / Toute personne visée à l'article 4-1, âgée d'au moins 6 ans, en provenance par voie aérienne d'une région extérieure à la Polynésie française, est tenue au versement d'une participation aux frais de surveillance sanitaire d'un montant de 5 000 F CFP. ».

14. Ainsi qu'il a été dit au point 2, les conclusions à fin d'annulation présentées par les requérants, en

tant qu'elles concernent également les mesures relatives à la participation forfaitaire aux frais de surveillance sanitaire, telles que prescrites à l'article 4-2 de l'arrêté contesté du 13 mai 2020, sont irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

15. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'article 4 de l'arrêté du 13 mai 2020 modifié, en tant qu'il prévoit qu'« à l'exception des personnes visées à l'article 3-1, toute personne âgée d'au moins six ans arrivant en Polynésie française par voie aérienne doit réaliser une quarantaine à Tahiti, dans un lieu de son choix permettant de mettre en œuvre les mesures d'hygiène et de distanciation sociale.(...) La durée de la quarantaine est de 10 jours à compter du jour d'arrivée sur le territoire. (...) Le délai de quarantaine peut être prolongé sur avis médical. (...) », est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. I... AU... représentant désigné pour l'ensemble des requérants pour l'application de l'article R.751-3 du code de justice administrative, et à la Polynésie française.

Copie en sera adressée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 29 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Devillers, président, M. Retterer, premier conseiller, M. Graboy-Grobesco, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 26 avril 2022.

La greffière,

D. Germain

La République mande et ordonne au haut-commissaire de la République en Polynésie française en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition, Un greffier,