

Décision de la Cour administrative d'appel n° 20PA01845 du 06 juin 2023

Cour d'appel de Paris
6ème Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Air Tahiti a demandé au Tribunal administratif de la Polynésie française de condamner la Polynésie française à lui verser une somme de 655 254 122 F CFP, à titre d'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'absence de prise en charge des coûts afférents aux lignes dites de désenclavement pour les années 2018 et 2019, subsidiairement, d'ordonner une expertise afin de déterminer le montant du déficit d'exploitation imputable à l'exploitation déficitaire des lignes de désenclavement pour les exercices 2018 et 2019, et de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 500 000 F CFP au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1900273 du 29 mai 2020, le Tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté cette requête.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 23 juillet 2020, la société Air Tahiti, représentée par Me Gouesse et Me Krzisch, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement du Tribunal administratif de la Polynésie française du 29 mai 2020 ;

2°) de condamner la Polynésie française à lui verser une somme de 693 089 653 F CFP, à titre principal en raison de la faute de cette collectivité consistant à lui avoir imposé des obligations de service public, ou, à titre subsidiaire, en l'absence de faute, en raison des contraintes de service public assumées par la requérante en 2018 et 2019, ou à titre infiniment subsidiaire, en raison de la faute consistant à n'avoir pas pris les textes d'application de la loi de pays n°2016-3 ;

3°) d'assortir ces sommes d'intérêts compensatoires courant à compter de la date de réception de la demande préalable, soit le 27 mars 2019, ainsi que d'intérêts moratoires à hauteur d'une somme de 10 000 000 F CFP ;

4°) d'ordonner la capitalisation des intérêts à compter du 28 mars 2019 ;

5°) à titre subsidiaire d'ordonner une expertise afin de déterminer le montant du déficit d'exploitation imputable à l'exploitation des lignes déficitaires pour les exercices 2018 et 2019 ;

6°) de mettre à la charge de la Polynésie française une somme de 10 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la collectivité a commis une faute de nature à engager sa responsabilité en lui imposant un programme de vol non souhaité et comportant des obligations de service public sans fondement légal, et le jugement qui a retenu que le programme de vol avait été sollicité par la requérante et qu'elle n'avait pas fait l'objet d'obligations de service public est de ce fait entaché d'erreur de droit, d'erreur manifeste d'appréciation, et de dénaturation des pièces du dossier ;

- en ne procédant pas au paiement de compensations financières pour les années 2018 et 2019 la Polynésie française a également commis une faute ;
- elle a commis aussi une rupture d'égalité devant les charges publiques en n'imposant d'obligations de service public qu'à la requérante et non à la SAS Islands Airline qui s'est vu délivrer un agrément sans conditions ;
- l'exécution par la requérante des plans de vols comportant des obligations de service public lui a occasionné un préjudice financier important ;
- la responsabilité de la Polynésie française peut aussi être engagée sur le fondement de la responsabilité sans faute, du fait d'une rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- elle peut enfin être engagée pour faute du fait de l'abstention fautive de la Polynésie française à prendre les textes d'application de la loi du Pays n° 2016-3 du 25 février 2016.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 décembre 2021, la Polynésie française, représentée par Me Marchand, demande à la Cour :

1°) de rejeter la requête de la société Air Tahiti ;

2°) de mettre à la charge de la société Air Tahiti une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

- Vu les autres pièces du dossier.

Vu 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 Mme Labetoulle,
- les conclusions de Mme Naudin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gouesse pour la société Air Tahiti.

Considérant ce qui suit :

1. Par une convention " pour le développement harmonieux du transport aérien interinsulaire ", en date du 5 octobre 1990, la société Air Tahiti et la Polynésie française ont défini un cadre contractuel permettant d'assurer la continuité territoriale du territoire polynésien, octroyant à la compagnie un agrément de transport aérien pour une durée de vingt ans, assorti d'un volume minimal annuel d'activité ainsi que d'avantages fiscaux et douaniers, en contrepartie de l'engagement d'assurer un programme minimal de vols réguliers approuvé par le conseil des ministres. La convention prévoyait en outre, au titre de la politique de désenclavement d'îles isolées, un programme de dessertes complémentaires, nécessitant des appareils spécifiques, pour lequel la Polynésie française s'engageait notamment à prendre en charge l'éventuel déficit d'exploitation supporté par la compagnie. À compter du 5 octobre 2010, la convention a été prorogée par avenants successifs, en dernier lieu jusqu'au 31 décembre 2015. À compter du 1er février 2014 et jusqu'à la date d'expiration de la convention, de nouvelles conventions successives conclues entre les parties ont consisté à définir les conditions d'exploitation des dessertes de désenclavement à la charge de la société Air Tahiti, en contrepartie desquelles une compensation

financière de la Polynésie française était forfaitairement fixée. La Polynésie française a ainsi versé à la compagnie, au titre de ces conventions, une compensation financière de 180 000 000 F CFP au titre de chacune des deux années 2014 et 2015. Par un arrêté du 23 décembre 2015, le président de la Polynésie française a renouvelé la licence de transport aérien de la société Air Tahiti, assortissant celle-ci d'un programme défini " au titre de l'intérêt général ", incluant les dessertes aériennes de désenclavement précitées. Une loi de pays LP n°2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien est ensuite intervenue, qui prévoyait en principe que soient édictées des délibérations d'application devant notamment régir les obligations de service public pouvant être imposées aux compagnies aériennes. Par ailleurs à compter de 2016 la Polynésie française n'a plus versé à la compagnie Air Tahiti de compensation financière comme en 2014 et 2015. Cette compagnie a dès lors saisi le Tribunal administratif de la Polynésie française d'une première demande tendant au versement de sommes au titre des pertes d'exploitation subies pour les années 2016 et 2017, mais le tribunal a rejeté cette demande. La Cour administrative d'appel de Paris, saisie par cette compagnie aérienne, a ensuite, par arrêt n°18PA01741 du 14 février 2020, confirmé par décision du Conseil d'Etat n° 441797 du 30 mars 2021, annulé ce jugement et condamné la Polynésie française à verser à la société Air Tahiti la somme de 180 000 000 F CFP au titre de l'année 2016, en retenant l'existence d'une faute résultant d'un engagement non tenu de cette collectivité, mais elle a rejeté en revanche les conclusions relatives à l'année 2017. Entretemps la société Air Tahiti a saisi le Tribunal administratif de la Polynésie française d'une nouvelle demande, enregistrée sous le n° 1900273, tendant à la condamnation de la Polynésie française à lui verser une somme de 655 254 122 F CFP, à titre d'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'absence de prise en charge des coûts afférents aux lignes dites de désenclavement pour les années 2018 et 2019. Le tribunal a toutefois rejeté cette nouvelle demande, par un jugement du 29 mai 2020 dont elle relève dès lors appel.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes de l'article 1er de la délibération du 22 juillet 1999 modifiée, réglementant l'autorisation donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française d'exercer une activité de transport aérien public : " La présente délibération définit les conditions d'octroi et de maintien en vigueur des autorisations de transport aérien public accordées aux transporteurs aériens établis en Polynésie française ; ceci tant pour les compagnies désirant exercer une activité domestique de vols intérieurs que pour les compagnies désirant réaliser des liaisons internationales à partir de la Polynésie ". Aux termes de l'article 3 de cette délibération : " Nul ne peut exercer une activité de transport aérien public, s'il n'y a été autorisé par arrêté pris en conseil des ministres. L'arrêté précise, en outre, l'objet du transport autorisé, ainsi que la ou les zones d'activité de l'entreprise ou marchés spécifiques, sans préjuger des dispositions de l'article 10 ci-après. () La validité de l'autorisation de transport aérien est subordonnée à la détention d'un certificat de transporteur aérien ou l'inscription du ou des aéronefs exploités sur une liste de flotte délivrée par les autorités compétentes de l'Etat () ". Aux termes de l'article 4 : " Seules peuvent être autorisées les entreprises exerçant, à titre principal, une activité aérienne commerciale et ayant leur siège social en Polynésie française. () ". Aux termes de l'article 5 : "

Toute entreprise de transport aérien, demandant une autorisation de transport aérien pour la première fois, doit pouvoir démontrer qu'elle est en mesure :- de répondre, à compter du début de l'exploitation, pendant une période de vingt-quatre mois, à ses obligations actuelles et potentielles, évaluées sur la base d'hypothèses réalistes; - d'assumer, pendant une période de trois mois à compter du début de l'exploitation, les frais fixes et les dépenses d'exploitation découlant de ses activités, sans avoir recours aux recettes tirées de ses activités ". Aux termes de l'article 6 : " Les dispositions, liées à la capacité financière de l'article 5, ne s'appliquent pas aux transporteurs aériens qui exploitent exclusivement, en transport aérien régulier ou en vols à la demande, des appareils d'une masse maximale au décollage inférieure à 10 tonnes et/ou d'une capacité inférieure à 20 sièges. / Ces transporteurs doivent à tout moment être en mesure d'apporter la preuve que leurs fonds propres s'élèvent au moins à neuf millions six cent mille francs CFP (9.600.000 F CFP) ". Aux termes de l'article 7 : " Afin de permettre, le cas échéant, à la Polynésie française de prendre en compte les contraintes d'infrastructures aéronautiques, les entreprises autorisées informent les autorités du gouvernement de la Polynésie française de leurs programmes généraux d'achat et de location de matériel volant ". Enfin aux termes de l'article 10 : " Les programmes d'exploitation des services réguliers ou programmes répétitifs de vols non réguliers sont soumis, par les entreprises autorisées, à l'approbation préalable du conseil des ministres de la Polynésie française./ Ils doivent comporter des propositions précises concernant pour chaque ligne les escales, les fréquences, les horaires, les tarifs et les différents types d'appareils ainsi que leur aménagement./ Tout projet modificatif des programmes initiaux d'exploitation, qui concerne un nouveau service (régulier ou non régulier), les avions exploités (type et nombre) et le volume dans les mêmes conditions que celles définies dans les articles 3 et 10 de la présente délibération, au minimum 3 mois avant le début de l'exploitation. "

3. La société Air Tahiti soutient que la Polynésie française ne pouvait subordonner l'octroi et le maintien de sa licence de transporteur aérien à des conditions non prévues par les dispositions de la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 susvisée. Elle fait en outre valoir qu'aucun texte, et notamment pas cette délibération, ne prévoyait de conditionner l'autorisation de transport aérien qui lui a été délivrée, en dernier lieu par l'arrêté n° 2111 CM du 23 décembre 2015 et l'arrêté n°218 CM du 16 février 2018, modifié par l'arrêté n°1224 CM du 11 juillet 2019, à l'exécution d'obligations de service public, qu'elle n'avait, dès lors, aucune obligation d'assumer sans contrepartie. Il résulte de l'instruction que la licence accordée par le conseil des ministres de la Polynésie française à la société Air Tahiti par l'arrêté du 16 février 2018, pris sur le fondement de la délibération du

22 juillet 1999 précitée, a été délivrée " pour l'ensemble du territoire de la Polynésie française et selon le programme défini en annexe du présent arrêté au titre de l'intérêt général ". Ce programme comprenait notamment l'ensemble des dessertes aériennes de désenclavement déficitaires. Il ne résulte d'aucune des dispositions précitées de la délibération du 22 juillet 1999 ni d'aucune autre que l'octroi et le maintien de l'autorisation donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française d'exercer leur activité soient conditionnés par l'accomplissement par celles-ci d'obligations de service public relatives à des dessertes d'îles lointaines et enclavées. La délibération du

22 juillet 1999 n'autorisait dès lors pas la Polynésie française à soumettre l'accès de la société Air Tahiti à l'exercice de l'activité de transport aérien à d'autres limitations ou contraintes que celles découlant des dispositions de cette délibération. Toutefois, il résulte des pièces du dossier que le programme défini au titre de l'intérêt général, dont était assortie la licence de la société Air Tahiti, ne lui a pas été imposé mais a fait l'objet d'une négociation entre la Polynésie française et la compagnie qui, d'ailleurs, dans son courrier du 15 février 2018, sollicitait, certes, l'octroi d'une compensation financière pour la desserte des lignes déficitaires, mais, dans l'hypothèse où celle-ci ne lui serait pas accordée, indiquait elle-même entendre suivre le même programme de vol en en modifiant seulement les fréquences, sans que la circonstance qu'elle ait ensuite demandé l'abrogation de ce programme de vol permette d'établir que celui-ci lui aurait été imposé. Dans ces conditions, la société Air Tahiti n'est pas fondée à soutenir que la Polynésie française aurait commis une faute en subordonnant son autorisation d'exercice de l'activité de transport aérien à l'exécution d'un programme incluant des contraintes de service public.

4. La société Air Tahiti soutient ensuite qu'en ne faisant peser que sur elle la charge des obligations de service public du transport aérien, la Polynésie française aurait méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques consacré à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Toutefois, il résulte de ce qui précède que la compagnie ne s'est pas vu imposer un programme défini au titre de l'intérêt général mais que celui-ci a fait l'objet d'une négociation avec la Polynésie française et a été accepté par la compagnie requérante. Par suite aucune faute ne saurait être imputée à la Polynésie française sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

5. Par ailleurs la société Air Tahiti fait ensuite valoir que, quand bien même l'existence d'une telle faute ne serait pas établie, l'obligation d'assurer l'exploitation des dessertes déficitaires en cause sans compensation financière de la part de la Polynésie française lui causerait un préjudice anormal et spécial dont elle serait fondée à demander réparation sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques. Toutefois, il résulte de l'instruction que la société Air Tahiti ne pouvait ignorer les aléas liés à l'effectivité de la participation financière de la Polynésie française au déficit d'exploitation de ces dessertes, dès lors que cette participation faisait l'objet, depuis 2011, malgré le caractère répété des demandes de la société et des assurances données par la Polynésie française, d'un versement irrégulier dans son montant voire, comme pour l'exercice 2013, d'une absence complète de versement. La société Air Tahiti, ayant, dès lors, assumé ce risque en toute connaissance de cause, ne saurait demander réparation du préjudice résultant de cette situation, à supposer même qu'elle justifie d'un préjudice anormal.

6. La société Air Tahiti soutient enfin que la Polynésie française aurait commis une faute à raison de son abstention à prendre les textes d'application de la loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien. Toutefois, à supposer même que la responsabilité de la Polynésie française soit engagée à ce titre, le préjudice invoqué par la requérante, consistant dans le déficit d'exploitation pour 2018 et 2019 de certaines lignes aériennes assurées au titre de l'intérêt général, n'en résulte pas directement. Par suite, sa demande d'indemnisation sur ce fondement ne peut être que rejetée.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la société Air Tahiti n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de la Polynésie française a rejeté sa demande, sans qu'il soit besoin d'ordonner l'expertise sollicitée à titre subsidiaire.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Polynésie française, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme demandée par la société Air Tahiti au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Air Tahiti une somme de 1 500 euros à verser à la Polynésie française en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la société Air Tahiti est rejetée.

Article 2 : La société Air Tahiti versera à la Polynésie française une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société Air Tahiti et à la Polynésie française.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2023 à laquelle siégeaient :

- M. Célérier, président de chambre,
- M. Niollet, président-assesseur,
- Mme Labetoulle, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 6 juin 2023.

La rapporteure,

M-I. LABETOULLE Le président,

T. CELERIER

La greffière,

E. TORDO

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.