

AJDA

AJDA 2017 p.46**La responsabilité d'une commune organisant un voyage pour ses aînés****Jean-Michel Riou, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Douai**

M^{me} A. a participé, en 2006, alors qu'elle était âgée de 80 ans, à un voyage proposé par la commune où elle réside, Notre-Dame-de-Bondeville, aux retraités de la commune. Ce voyage consistait en une petite croisière sur la Marne et en un déjeuner guinguette. Sur une passerelle, M^{me} A. a chuté et a conservé des séquelles de cet accident.

L'action engagée contre le prestataire privé auquel la commune a recouru pour organiser le voyage n'a pas abouti, compte tenu de la liquidation judiciaire de celui-ci.






Après expertise, diligentée par le juge des référés judiciaire initialement saisi, M^{me} A. a saisi la commune, puis le tribunal administratif de Rouen, d'une action indemnitaire fondée sur le régime spécial de responsabilité institué par l'article L. 211-16 du code du tourisme.

Le débat contentieux soumis à la cour, saisie du jugement de rejet des conclusions indemnitaires, portait sur les conditions d'application de ce régime spécial mais aussi sur une faute « de droit commun » qui aurait consisté, pour la commune à manquer à un devoir d'information du prestataire privé sur la fragilité physique des participants, tous âgés, selon le principe du voyage organisé par la commune, d'au moins 65 ans.

La compétence du juge administratif

La cour s'est tout d'abord, implicitement, reconnue compétente pour connaître d'un régime de responsabilité institué en principe pour régir des rapports de droit privé.

Malgré son insertion dans un titre relatif à la responsabilité civile professionnelle, le régime législatif invoqué n'attribue pas nécessairement la connaissance des actions indemnitaires soumises à ce régime au juge judiciaire.

Certes le contrat conclu entre la commune et le prestataire privé était un contrat de droit privé dès lors que son objet n'était pas l'exécution d'un service public et qu'il ne comportait pas de clauses qui impliqueraient, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs (v., sur cette formulation, T. confl. 13 oct. 2014, n° 3963, *Société Axa France IARD*, Lebon  ; AJDA 2014. 2180 , chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe  ; AJCT 2015. 48, obs. A.-S. Juilles  ; RFDA 2014. 1068, concl. F. Desportes ).

Mais l'action de la victime, qui s'était bornée à verser sa participation à la commune, celle-ci l'ayant reversée au prestataire en y ajoutant une subvention, n'était pas fondée sur le contrat passé par la commune mais sur le concours matériel de celle-ci à l'organisation du voyage.

Ne se rattachant à aucun « bloc de compétence » judiciaire, cette action indemnitaire a été regardée comme relevant du juge administratif.





La cour n'a pas ensuite considéré que l'inapplicabilité du régime à une commune ne percevant pas de rémunération posait une difficulté sérieuse.





Le champ matériel d'application de la responsabilité de plein droit des organisateurs de voyage est défini de manière large par l'article L. 211-1 du code du tourisme qui prévoit que « les dispositions du présent titre s'appliquent aux personnes physiques ou morales qui se livrent ou apportent leur concours, quelles que soient les modalités de leur rémunération, aux opérations consistant en l'organisation ou la vente : / a) De voyages ou de séjours individuels ou collectifs ; / [...] ».

Le contrat, qui comportait les prestations le faisant entrer dans le champ de l'article L. 211-1 du code du tourisme, conférait assurément la qualité de client à la commune, redevable unique pour le prestataire privé.

Pour la victime, la conception du séjour, la définition de son contenu et sa qualité d'interlocuteur exclusif des participants du voyage faisaient de la commune également un organisateur du voyage au sens de l'article L. 211-1.

Il ressortait toutefois des pièces du dossier que la commune n'avait pas perçu de rémunération en contrepartie de sa participation à l'organisation du voyage. La commune, qui s'est bornée à combler le solde du prix demandé par le prestataire, n'a été que dépositaire de la participation, relativement modeste, demandée aux participants.

L'existence d'un lien contractuel entre l'organisateur et la victime n'est pas requis, conformément à l'esprit du régime législatif du code du tourisme, protecteur du consommateur (v., en ce sens, Civ. 1^{re}, 9 déc. 2015, n° 14-20.533, D. 2016. 633 , note P. Delebecque et J. A. Lévy  ; *i bid.* 1396, obs. H. Kenfack  ; RTD civ. 2016. 375, obs. P. Jourdain ).


Mais la perception d'une rémunération est bien une condition de la responsabilité de plein droit (Civ. 1^{re}, 9 avr. 2015, n° 14-15.720, D. 2015. 860 , à propos d'un organisme équivalent à un comité d'entreprise n'ayant pas perçu de rémunération). Dans la mesure où la Cour de cassation s'était déjà prononcée, même si l'arrêt était publié au Bulletin sur un autre point, sur l'absence de qualité d'organisateur de voyage d'un comité d'entreprise dans un contexte similaire (Civ. 1^{re}, 19 févr. 2013, n° 11-26.881, D. 2013. 639 , à propos d'une personne ayant souscrit un voyage par l'intermédiaire du comité d'entreprise qui a encaissé les acomptes du voyageur, reversés à l'agence (1)), la cour se trouvait dans une situation de jurisprudence établie au sens de la jurisprudence du Tribunal des conflits puis du Conseil d'Etat sur la notion de difficulté sérieuse justifiant une question préjudicielle (v., par ex., CE 1^{er} juin 2015, n° 369914, *Fédération UNSA spectacle et communication*, Lebon ).

Ce premier terrain de responsabilité pouvait donc être écarté.

Le régime de responsabilité du code du tourisme est-il applicable aux personnes publiques ?




Rejetant la demande indemnitaires à défaut de satisfaction des conditions de fond du critère de la participation à l'organisation du voyage, la cour n'a pas eu à se prononcer sur l'existence d'une exclusion du régime de responsabilité de plein droit fondée sur la seule qualité de collectivité territoriale.

Une exclusion, pour plusieurs catégories de personnes morales de droit public, figure à l'article L. 211-3 du code du tourisme. Cet article excepte du champ du régime de responsabilité sans faute les personnes morales de droit public que sont l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs et les établissements publics à caractère scientifique et technique pour les « manifestations liées à leur statut ».

La disposition en cause trouve son origine dans une exclusion plus simple et plus radicale qui était celle posée par le a du I de l'article 2 de la loi n° 75-627 du 11 juillet 1975 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages ou de séjours, abrogée par la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 (2), elle-même codifiée au code du tourisme. Le régime posé par la loi de 1975 n'était applicable ni à l'Etat, ni aux collectivités territoriales, ni aux établissements publics. La loi de 1992, dans son article 3, reprend le principe de cette exclusion mais, en le précisant, introduit une exception dans l'exception. L'article 3, désormais codifié à l'article L. 211-3 du code du tourisme dispose en effet que « les dispositions du présent titre ne sont pas applicables : / a) à l'Etat, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics à caractère administratif et aux établissements publics à caractère scientifique et technique pour les seules manifestations liées à leur statut ; / [...] ».

S'il est évident que la loi a entendu soumettre au droit commun les établissements publics industriels et commerciaux, la portée de l'exclusion des « seules manifestations liées à leur statut » est moins nette. Cette exclusion peut se lire comme restreinte aux établissements publics à caractère scientifique et technique ou bien constituer une précision commune aux différentes personnes morales de droit public citées.

Les travaux parlementaires (rapp. n° 312 de M. de Rohan, sénateur, 29 avr. 1992, p. 20) montrent que le projet de loi entendait seulement soumettre au droit commun les établissements publics industriels et commerciaux et que c'est un amendement introduit par l'Assemblée nationale, destiné à inclure les établissements publics à caractère scientifique et technique, qui a fait apparaître la notion de manifestation liée au statut. L'intention du législateur, selon ces travaux, pourrait avoir été de ne permettre l'exclusion de cette dernière catégorie d'établissements, et seulement celle-ci, que pour les manifestations en lien étroit avec leur statut, telles que, par exemple, un colloque scientifique.

Deux raisons incitent toutefois à privilégier une exclusion des personnes morales de droit public limitée aux manifestations liées à leur statut entendu comme l'ensemble de leurs compétences. La première est d'ordre légistique. L'ambiguïté de la formule est susceptible de ne pas apparaître de manière évidente aux acteurs publics concernés, aux consommateurs de voyages organisés par ces acteurs et enfin aux parties et aux juges d'un litige indemnitaire engagé sur le terrain du code du tourisme. Le risque d'une absence de référence aux débats parlementaires en présence d'un texte considéré comme clair (selon la règle jurisprudentielle d'interprétation des textes, v., en ce sens, CE, sect., 27 oct. 1999, n° 188685, *Commune de Houdan c/ M^{me} Lhemery*, Lebon  ; AJDA 2000. 259 , note J. Morand-Deville ) est réel.

La seconde raison tient au principal objet de la loi de 1992, à savoir la transposition de la directive communautaire du 13 juin 1990 (Conseil 90/314/CEE) concernant les voyages, vacances et circuits à forfait. Le régime de responsabilité instauré par la loi, transposant l'article 5 de la directive, vise à renforcer la protection du consommateur en lui évitant l'obligation d'engager la responsabilité de chacun des intervenants, parfois multiples, de la prestation forfaitaire achetée. Aucune disposition de la directive ne prévoit une exclusion fondée sur le statut juridique de « l'organisateur » et l'article 8 ne permet le maintien par les Etats membres que « des dispositions plus strictes pour protéger le consommateur ».

La soumission des collectivités territoriales au droit commun pour les prestations sans lien direct avec leurs compétences constituerait une interprétation plus conforme au droit communautaire qu'une exclusion générale.


L'absence de faute de la commune

L'invocation d'une faute de la commune a également été écartée.

La cour s'est tout d'abord fondée sur une raison procédurale. Elle a jugé que le régime législatif de responsabilité, selon les termes de l'article L. 211-16 du code du tourisme, instaure une « responsabilité de plein droit », reposant nécessairement sur une cause juridique distincte de la responsabilité pour faute de droit commun. Or la cause juridique de la faute n'avait pas été ouverte en première instance. L'invocation de la faute pour la première fois en appel était irrecevable.

La cour a également écarté au fond l'existence d'une faute, ce qui, en creux, ne confère qu'une obligation assez limitée à une collectivité territoriale « achetant » un voyage pour une catégorie de ses habitants.

La victime invoquait un manquement à une obligation d'information de l'agence de voyages sur la fragilité physique des participants et la nécessité de sécuriser leurs déplacements.

Même si le litige montre que la protection du consommateur en cas de faillite de l'organisateur du voyage reste perfectible (3), la cour n'a pas transféré une partie de la responsabilité incombant à l'opérateur de la vente du voyage sur la commune. En relevant que la faute invoquée n'était pas avérée alors que la commune s'était bornée à donner le titre du voyage, le « voyage des anciens », à l'opérateur, la cour a implicitement considéré que l'obligation d'information pouvait se limiter à la caractéristique commune aux participants connue d'elle.

Une commune, organisatrice « bénévole » d'un voyage, ne se substitue, en cas d'accident, ni aux participants, ni à l'opérateur privé de la vente du voyage.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité sans faute * Responsabilité pour risque *

Organisateur de voyage * Commune * Responsabilité pour faute * Faute simple *
Commune * Organisation d'un voyage

(1) L'analyse au Bulletin de l'arrêt de 2015 renvoie à l'arrêt de 2013, précisément sur le critère de l'absence de rémunération.

(2) L'ajout, par rapport à la loi de 1975, de la mention de la vente, accentue l'importance du critère marchand dans la définition du régime législatif de responsabilité des agences de voyages.

(3) La directive de 1990, dans son article 7, limite la garantie, en cas de faillite, au remboursement des fonds déposés et au rapatriement du consommateur. L'article L. 211-18 du code du tourisme fait de la garantie financière, avec la même limite que la directive, une condition d'immatriculation en qualité d'opérateur de vente de voyages et de séjours. L'opérateur doit par ailleurs, en vertu du même article, être assuré pour les conséquences pécuniaires de sa responsabilité civile professionnelle, ce qui est moins protecteur qu'une garantie.

Copyright 2017 - Dalloz – Tous droits réservés