



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La nature du service public d'exploitation
des pistes de ski
(CE, 19/02/2009, Beaufils)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – L’exploitation des pistes de ski constitue un SPIC.....	4
A – D’une approche segmentée à un traitement global	4
B – Une solution discutable.....	5
II – Le contentieux des accidents de ski : vers plus de simplification.....	6
A – Un large bloc de compétence judiciaire.....	6
B – Un îlot de compétence administrative.....	7
CE, 19/02/2009, Beaufils.....	8

INTRODUCTION

De nombreux arrêts se veulent l'application fidèle de principes jurisprudentiels dégagés antérieurement. D'autres s'autorisent, au contraire, certains écarts avec ces principes dans un but de politique jurisprudentielle : c'est le cas de l'arrêt *Beaufils* dont la finalité n'est autre que de simplifier les démarches procédurales des skieurs accidentés.

Dans cette affaire, Mlle. Beaufils a été victime, le 30/12/1997, d'un accident de ski sur la commune de Font-Romeu. L'intéressée et ses parents ont saisi le Tribunal administratif de Montpellier afin d'obtenir la condamnation de la commune à leurs verser des dommages et intérêts. Celui-ci a rejeté leur requête le 23/05/2002. Un appel a été fait devant le Cour administrative d'appel de Marseille qui a confirmé la solution des juges de première instance le 06/02/2006. Melle. Beaufils et ses parents ont, alors, saisi en cassation le Conseil d'Etat : le 19/02/2009, celui-ci a également rejeté leur demande.

Deux arguments étaient invoqués par la famille Beaufils. Le premier résidait dans la carence du maire de Font-Romeu dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative. Le second visait à obtenir la condamnation de la commune sur le terrain des dommages de travaux publics. L'un et l'autre de ces moyens sont rejetés par le Conseil d'Etat. La Haute juridiction estime, pour le premier, qu'aucune faute ne peut être mise à la charge du maire. Quant au second, il se voit rejeté pour des questions de compétence : le juge administratif suprême estime, en effet, l'argument irrecevable au motif que le service public d'exploitation des pistes de ski présente, dans son ensemble, un caractère industriel et commercial et que, par voie de conséquence, le litige qui l'oppose à la famille Beaufils relève des tribunaux de l'ordre judiciaire. Par cette décision, le Conseil d'Etat appréhende l'exploitation des pistes de ski de manière globale et uniforme : il ne distingue plus, comme par le passé, selon qu'est en cause le service des remontées mécaniques ou le service des pistes lui-même (entretien et sécurisation des pistes). Il consacre, ce faisant, un large bloc de compétence au profit du juge judiciaire de nature à simplifier les démarches contentieuses des skieurs accidentés. Une simplification qui n'est pas totale, puisque ces derniers ne peuvent s'adresser qu'aux juridictions administratives en cas de faute du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la nature industrielle et commerciale du service d'exploitation des pistes de ski (I) et d'analyser, dans une seconde partie, la simplification, ainsi, réalisée du contentieux des accidents de ski (II).

I – L'EXPLOITATION DES PISTES DE SKI CONSTITUE UN SPIC

Le Conseil d'Etat considère, en l'espèce, que l'ensemble des services publics afférents à l'exploitation des pistes de ski revêtent un caractère industriel et commercial. En délaissant, ainsi, l'approche segmentée qui prévalait jusqu'alors pour un traitement global de ces services (A), il prend une position discutable (B).

A – D'une approche segmentée à un traitement global

Jusqu'à présent, le Conseil d'Etat distinguait le service des remontées mécaniques qu'il regardait comme un SPIC et le service des pistes qu'il qualifiait de SPA. Avec l'arrêt *Beaufils*, le juge administratif suprême délaisse cette approche segmentée et adopte une vision d'ensemble du domaine skiable. Celui-ci décide, en effet, que « *l'exploitation des pistes de ski, incluant notamment leur entretien et leur sécurité, constitue un service public industriel et commercial, même lorsque la station de ski est exploitée en régie directe par la commune* ».

Cette décision se veut l'aboutissement d'un parcours initié par le législateur et parachevé par le Tribunal des conflits. Le premier a, ainsi, décidé par l'article 47 de la loi du 09/01/1985, dont le contenu a été repris à l'article L 342-13 du Code du tourisme, que « *l'exécution du service [des remontées mécaniques] est assurée soit en régie directe, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente* ». Le second a, logiquement, pris acte de cette qualification législative en jugeant que l'exploitation des remontées mécaniques présente un caractère industriel et commercial (TC, 07/12/1998, *Consorts Jauzy*). Il a, ensuite, étendu cette jurisprudence au service des pistes de ski lui-même (TC, 18/06/2001, *Consorts Robert*). Et, il a fait prévaloir l'une et l'autre de ces solutions indépendamment du statut de l'exploitant de la station.

Le Conseil d'Etat s'aligne, donc, en l'espèce, sur ces principes en regardant l'ensemble des services publics afférents à l'exploitation des pistes de ski comme présentant un caractère industriel et commercial, qu'il s'agisse du service des remontées mécaniques ou du service des pistes. Et, il en va, ainsi, quel que soit le mode de gestion de la station, autrement dit même si cette dernière est exploitée en régie directe par la commune. Il prend, ce faisant, une position qui, si elle se justifie du fait des décisions du juge des conflits, apparaît discutable.

B – Une solution discutable

L'assimilation opérée entre le service des remontées mécaniques et le service des pistes peut interpellé. En effet, si le premier relève d'une qualification législative, le second doit, lui, être apprécié au regard des critères de la jurisprudence *USIA* par laquelle le Conseil d'Etat a déterminé les conditions permettant de distinguer les SPIC des SPA (CE, ass., 16/11/1956, *Union syndicale des industries aéronautiques, USIA*). Or, deux des conditions posées par cette jurisprudence, celle de l'objet et celle du mode de financement, paraissent attester de sa nature administrative.

S'agissant de l'objet, d'abord, le juge se fonde, traditionnellement, sur les opérations auxquelles donne lieu le service. Si elles sont de celles qu'une entreprise privée pourrait effectuer, c'est la qualification de SPIC qui se verra favorisée. Dans le cas contraire, le juge s'orientera vers la reconnaissance d'une mission de SPA. Or, en l'espèce, le service des pistes vise à réaliser les aménagements indispensables pour garantir la sécurité des skieurs, ce qui le rapproche des missions administratives traditionnelles.

Le même sentiment vaut pour les modalités de financement. Ici, le juge distingue selon que les ressources du service proviennent principalement de redevances pour service rendu (mission de SPIC) ou de taxes (mission de SPA). En l'espèce, le service des pistes est un service gratuit pour les skieurs. Il est donc financé par le contribuable via des prélèvements fiscaux. Une telle circonstance milite, donc, en faveur d'une qualification de SPA.

Il y a, là, des entorses aux règles de la jurisprudence *USIA*. Elles semblent, cependant, avoir été décidées dans un but de politique jurisprudentielle, en l'occurrence celui de ne pas faire varier la compétence juridictionnelle selon qu'est en cause le service des remontées mécaniques ou celui des pistes. Une manière pour le juge administratif de simplifier le parcours des skieurs accidentés devant les tribunaux.

II – LE CONTENTIEUX DES ACCIDENTS DE SKI : VERS PLUS DE SIMPLIFICATION

En qualifiant l'exploitation des pistes de ski de service public industriel et commercial, le Conseil d'Etat consacre un large bloc de compétence au profit du juge judiciaire qui vaut tant pour le service des remontées mécaniques que pour le service des pistes (A). Il reste, cependant, un îlot de compétence administrative (B).

A – Un large bloc de compétence judiciaire

Le Conseil d'Etat décide, en l'espèce, « qu'en raison de la nature juridique des liens existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers, lesquels sont des liens de droit privé, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître d'un litige opposant une victime à une commune en sa qualité d'exploitant de la station ». Par ces mots, la Haute juridiction tire les conséquences de la qualification de SPIC reconnue à l'exploitation des pistes de ski. En effet, si la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire souffre certaines exceptions s'agissant des agents et des tiers, elle est, en revanche, totale lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'usagers.

En la matière, peu importe que le service soit géré par une personne privée ou une personne publique. Peu importe, également, que le contrat liant l'utilisateur au service contienne des clauses exorbitantes du droit commun. Peu importe, enfin, que l'utilisateur soit dans une situation précontractuelle, comme, par exemple, lorsque celui-ci est un simple candidat au service. Ainsi, s'explique qu'en l'espèce le Conseil d'Etat conclut que « la responsabilité sans faute de la commune pour défaut d'entretien et de mise en sécurité des pistes de ski ne pouvait être recherchée que devant le juge judiciaire ».

Cette solution ne sera pas remise en cause lorsqu'il sera décidé, cinq ans plus tard, que les pistes de ski alpin qui sont la propriété d'une personne publique et qui ont fait l'objet d'une autorisation d'aménagement appartiennent au domaine public (CE, sect., 28/04/2014, Commune de Val d'Isère). En effet, la compétence du juge judiciaire prévaut même si, dans la réalisation du dommage subi par l'utilisateur, des travaux publics ou un ouvrage public ont joué un rôle (TC, 24/06/1954, Dame Galland).

Le monopole du juge judiciaire est donc total lorsque sont en cause les relations entre un SPIC et ses usagers. En regardant globalement le service d'exploitation des pistes de ski comme un SPIC, le Conseil d'Etat simplifie, alors, grandement les procédures contentieuses des skieurs accidentés : ces derniers n'auront, en effet, à s'adresser qu'à un seul juge pour l'ensemble des activités composantes ce service public. Il reste, cependant, au juge administratif une compétence résiduelle.

B – Un îlot de compétence administrative

Si l'arrêt *Beaufils* a pour conséquence d'étendre la compétence du juge judiciaire lorsque les accidents sont causés par le service d'exploitation des pistes de ski, le juge administratif garde une compétence souveraine lorsque le dommage provient d'une faute du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative. En effet, en tant qu'autorité de police administrative générale au niveau municipal, le maire a la charge d'assurer la sécurité publique, dont fait partie la sécurité des pistes. Un skieur accidenté peut donc saisir les juridictions de l'ordre administratif pour faire constater une telle faute.

En la matière, la politique jurisprudentielle du Conseil d'Etat suit une ligne simple. Ou bien, les risques à l'origine de l'accident excèdent ceux contre lesquels les skieurs doivent normalement se prémunir et la responsabilité du maire pourra être engagée s'il n'a pas pris les mesures nécessaires : c'est par exemple le cas, en l'absence de fermeture des pistes alors qu'il existe un risque d'avalanche ou de verglas généralisé. Ou bien, il s'agit de risques inhérents à la pratique du ski et aucune faute ne pourra lui être imputée.

Le juge administratif suprême applique ces principes à l'accident de Melle. Beaufils. Il relève, d'abord, que l'état de la piste le jour de l'accident ne justifiait pas sa fermeture aux skieurs et ne nécessitait pas une signalisation particulière. Il note, ensuite, que la piste en cause était une « piste verte » ne comportant pas de danger grave ou imprévisible qui aurait nécessité la pose de filets de sécurité sur ses bords. Il conclut, alors, à l'absence de faute du maire de Font-Romeu dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

L'ensemble des arguments de la famille Beaufils se voient, donc, rejetés, soit pour des questions de compétence, soit pour des questions de fond. L'arrêt *Beaufils* n'en a pas moins le mérite de simplifier, pour l'avenir, les démarches contentieuses des skieurs accidentés.

CE, 19/02/2009, BEAUFILS

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 mai et 24 août 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mlle Alyette B, M. Yannick B et Mme Jacqueline A, épouse B, demeurant ... ; Mlle B et M. et Mme B demandent au Conseil d'Etat : 1°) d'annuler l'arrêt du 6 février 2006 par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté leur requête tendant, premièrement, à l'annulation du jugement du 23 mai 2002 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de la commune de Font-Romeu à réparer le préjudice subi par Mlle B du fait de l'accident de ski dont elle a été victime le 30 décembre 1997, deuxièmement, à ce que la commune de Font-Romeu soit condamnée à verser à Mlle B la somme de 1 953 596,93 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 4 octobre 2000, ou, subsidiairement, à ce qu'il soit ordonné une expertise sur la situation de cette dernière et, dans cette hypothèse, à ce que la commune soit condamnée à lui verser 1 817 192,20 euros et, d'ores et déjà, une provision de 76 224,51 euros, troisièmement, à ce que la commune soit condamnée à verser la somme de 312 786,29 euros à M. et Mme B au titre de leur préjudice matériel ou, subsidiairement, à ce qu'il soit ordonné une expertise sur les dépenses occasionnées par l'accident litigieux, et à ce que la commune soit condamnée à leur allouer une provision de 15 244,90 euros, quatrièmement, à ce que la commune soit condamnée à verser les sommes de 15 245 euros à M. B et 15 245 euros à Mme B en réparation de leur préjudice moral ; 2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 23 mai 2002 et de condamner la commune de Font-Romeu à verser à Mlle B et à M. et Mme B les sommes demandées ; 3°) de mettre à la charge de la commune de Font-Romeu la somme de 8 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;
 Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :
 - le rapport de Mlle Constance Rivière, Auditeur,
 - les observations de la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de Mlle B et de M. et Mme B, et de la SCP Célice, Blanpain, Soltner, avocat de la commune de Font-Romeu,
 - les conclusions de Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, pour rejeter la requête de Mlle B et de M. et Mme B tendant, d'une part, à l'annulation du jugement du 23 mai 2002 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de la commune de Font-Romeu à réparer le préjudice subi par Mlle B du fait de l'accident de ski dont elle a été victime le 30 décembre 1997 et, d'autre part, à ce que la commune de Font-Romeu soit condamnée à les indemniser des préjudices qu'ils ont subis du fait de cet accident, la cour administrative d'appel de Marseille a, par un arrêt en date du 6 février 2006, retenu qu'aucune faute ne pouvait être relevée à la charge du maire de la commune de Font-Romeu dans l'exercice de ses pouvoirs de police et que la responsabilité sans faute de la commune ne pouvait pas être engagée sur le fondement des dommages de travaux publics ; que Mlle B et M. et Mme B se pourvoient en cassation contre cet arrêt ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 6 février 2006 en tant qu'il statue sur la responsabilité de la commune pour carence dans l'exercice de ses pouvoirs de police :

Considérant que l'arrêt attaqué comporte tous les éléments de fait et de droit sur lesquels s'est fondée la cour administrative d'appel de Marseille pour juger que, le jour de l'accident survenu à Mlle B, l'état de la piste n'était pas de nature à justifier sa fermeture aux skieurs et n'imposait ni signalisation spécifique sur le lieu de l'accident ou au début des pistes ni, compte tenu de sa déclivité et de sa largeur, pose de filets de protection sur ses abords ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la cour administrative d'appel aurait insuffisamment motivé son arrêt ne peut qu'être rejeté ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond et notamment des procès-verbaux d'enquête et de l'ordonnance de non-lieu rendue le 8 décembre 1999 par le vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Perpignan que, d'une part, l'état de la piste le jour de l'accident aurait justifié sa fermeture aux skieurs ou aurait nécessité une signalisation particulière sur le lieu de l'accident ou au début de la piste et que, d'autre part, cette piste dite verte, c'est-à-dire accessible aux débutants et située dans un secteur à déclivité réduite, aurait comporté un danger grave ou imprévisible nécessitant la pose de filets de sécurité sur le bord de la piste et notamment au niveau du point de chute de Mlle B ; qu'il ne ressort pas non plus des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la cour administrative d'appel aurait commis une inexactitude matérielle quant à la localisation de la signalisation relative à l'équipement réservé au surf situé au milieu de la piste, l'arrêt s'étant borné à constater que la signalisation de cet équipement était placée soixante-dix mètres en amont du point de chute de la victime ; que la cour administrative d'appel de Marseille n'a pas dénaturé les faits en déduisant de ces circonstances qu'aucune faute ne pouvait être relevée à la charge du maire de Font-Romeu dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; qu'elle n'a pas davantage procédé à une qualification juridique erronée des faits en faisant une telle constatation ;

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêt en tant qu'il statue sur la responsabilité sans faute de la commune pour défaut d'entretien de la piste de ski :

Considérant que l'exploitation des pistes de ski, incluant notamment leur entretien et leur sécurité, constitue un service public industriel et commercial, même lorsque la station de ski est exploitée en régie directe par la commune ; qu'en raison de la nature juridique des liens existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers, lesquels sont des liens de droit privé, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour connaître d'un litige opposant une victime à une commune en sa qualité d'exploitant de la station, que la responsabilité de l'exploitant soit engagée pour faute ou sans faute ; que, dès lors, la responsabilité sans faute de la commune pour défaut d'entretien et de mise en sécurité des pistes de ski ne pouvait être recherchée que devant le juge judiciaire ; que la cour administrative d'appel de Marseille a, par suite, méconnu les règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction en estimant que la juridiction administrative était compétente pour statuer sur l'action en responsabilité engagée par Mlle B et par M. et Mme B contre la commune sur le terrain des dommages de travaux publics ; qu'il y a donc lieu d'annuler dans cette mesure l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler, dans les limites indiquées ci-dessus, l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la responsabilité de la commune en tant qu'exploitant de la station de ski ne pouvait pas être recherchée devant le juge administratif ; que, dès lors, le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 23 mai 2002 rejetant comme non fondée la demande d'indemnités de Mlle B sur le fondement de la responsabilité sans faute de la commune est entaché d'incompétence et doit, pour ce motif, être annulé dans cette mesure ; que la demande présentée par Mlle B sur ce fondement doit être rejetée comme portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

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

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Font-Romeu, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demandent Mlle B et M. et Mme B au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mlle B la somme demandée devant le tribunal administratif par la commune de Font-Romeu à ce même titre ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en date du 6 février 2006 et le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 23 mai 2002 sont annulés en tant qu'ils ont statué sur la responsabilité de la commune de Font-Romeu en sa qualité d'exploitant de la station de ski.

Article 2 : Les conclusions indemnitaires de Mlle B dirigées contre la commune en tant qu'exploitant de la station de ski sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 3 : Les conclusions de Mlle B et de M. et Mme B tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mlle Alyette B, à M. Yannick B, à Mme Jacqueline A, épouse B, à la commune de Font-Romeu, à la Caisse primaire d'assurance maladie d'Angers et au ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.