

Numéro du document : GAJA/17/2009/0058

Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17e édition 2009, p. 365

Type de document : 58

Décision commentée : Conseil d'Etat, 22-11-1946 n° 74725

Indexation

RESPONSABILITE

1. Responsabilité sans faute
2. Responsabilité du fait d'autrui
3. Collaborateur occasionnel du service public
4. Bénévole

RESPONSABILITE - COLLABORATEURS OCCASIONNELS DES SERVICES PUBLICS

CE Ass. 22 nov. 1946, *COMMUNE DE SAINT-PRIEST-LA-PLAINE*

Lebon 279 (D. 1947.375, note Blaevoet ; S. 1947.3.105, note F.P.B.)

Marceau **Long**, *Vice-président honoraire du Conseil d'Etat*
Prosper **Weil**, *Membre de l'Institut ; Professeur émérite à*
l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Guy **Braibant**, *Président de section honoraire au Conseil*
d'État

Pierre **Delvolvé**, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas*
(Paris II)

Bruno **Genevois**, *Président de section du Conseil d'État*

Sur la recevabilité des requêtes : Cons. que le maire de la **commune** de **Saint-Priest-la-Plaine** a produit un extrait d'une délibération du conseil municipal, en date du 9 déc. 1945, l'autorisant à interjeter appel devant le Conseil d'Etat des arrêtés susvisés du Conseil de préfecture de Limoges ; qu'ainsi, les pourvois formés pour la **commune** contre lesdits arrêtés sont recevables ;

Sur la responsabilité de la commune : Cons. qu'il est constant que les sieurs Rance et Nicaud, qui avaient accepté bénévolement, à la demande du maire de **Saint-Priest-la-Plaine**, de tirer un feu d'artifice à l'occasion de la fête locale du 26 juill. 1936, ont été blessés, au cours de cette fête, par suite de l'explosion prématurée d'un engin, sans qu'aucune imprudence puisse leur être reprochée ; que la charge du dommage qu'ils ont subi, alors qu'ils assuraient l'exécution du service public dans l'intérêt de la collectivité locale et conformément à la mission qui leur avait été confiée par le maire, incombe à la **commune** ; que, dès lors, celle-ci n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le conseil de préfecture l'a condamnée à réparer le préjudice éprouvé par les intéressés ;

Sur le recours incident des ayants droit du sieur Rance : Cons., d'une part, qu'il résulte de ce qui précède que la **commune** est entièrement responsable du dommage subi par le sieur Rance ; qu'ainsi, c'est à tort que le conseil de préfecture a limité aux deux tiers sa part de responsabilité ; que la **commune** ne conteste pas l'évaluation qui a été faite par les premiers juges du montant du dommage ; que, dès lors, il y a lieu de faire droit aux conclusions du recours incident tendant à ce que l'indemnité soit portée à 22 500 F ;

Cons., d'autre part, que les héritiers du sieur Rance ont droit aux intérêts de la somme susmentionnée à compter du 8 juill. 1937, date de l'introduction de la demande devant le conseil de préfecture ;

Cons. enfin que, dans les circonstances de l'affaire, les dépens de première instance afférents à la réclamation du sieur Rance doivent être mis entièrement à la charge de la **commune** ; ... (Décision en ce sens).

Observations

- 1 Deux habitants d'une petite ville, qui avaient accepté bénévolement, à la

demande du maire, de tirer un feu d'artifice à l'occasion d'une fête locale, avaient été blessés par l'explosion prématurée d'un engin dans des conditions telles qu'aucune faute ne pouvait être relevée ni à leur charge ni à la charge des autorités communales. Ils se retournèrent néanmoins contre la **commune** et obtinrent satisfaction devant le conseil de préfecture de Limoges. Sur appel de la **commune**, le Conseil d'Etat confirme la décision de première instance.

Cet arrêt est le point d'aboutissement d'une longue évolution tendant à accorder aux collaborateurs des services publics le droit d'obtenir réparation des préjudices subis par eux au cours de l'accomplissement de leur mission, alors même qu'aucune faute ne peut être reprochée à l'administration. Cette application remarquable de la notion de socialisation des risques avait été inaugurée par l'arrêt *Cames** du 21 juin 1895, qui accordait une indemnité à un ouvrier de l'Etat victime d'un accident du travail non imputable à une faute de l'administration. Privée de la plupart de ses effets pratiques, en ce qui concerne les collaborateurs permanents des services publics, par la législation sur les pensions d'invalidité et les accidents du travail, la jurisprudence *Cames* a été peu à peu appliquée par le Conseil d'Etat aux collaborateurs occasionnels de l'administration. Pendant un certain temps seuls les requis pouvaient en bénéficier (CE Sect. 5 mars 1943, *Chavat*, Lebon 62 : le requérant avait été blessé alors qu'il avait été requis par la gendarmerie pour lutter contre un incendie) ; les collaborateurs volontaires et bénévoles ne pouvaient, au contraire, obtenir une indemnité qu'en prouvant une faute de l'administration (Ass. 22 oct. 1943, *Sarda*, Lebon 232 : conseiller municipal blessé alors qu'il avait bénévolement accepté de tirer un feu d'artifice communal). Par la suite la notion de réquisition devait être entendue de plus en plus largement : obtinrent ainsi une indemnité le particulier blessé en luttant contre un incendie, alors que, sans avoir été requis, il « avait été alerté par le tocsin, dont la sonnerie présente le caractère d'un appel à l'ensemble des habitants » (CE Ass. 30 nov. 1945, *Faure*, Lebon 245 ; S. 1946.3.37, note Benoît), et la personne à laquelle des agents de police ont demandé de leur prêter main-forte pour empêcher une tentative de suicide (CE Sect. 15 févr. 1946, *Ville de Senlis*, Lebon 50). L'arrêt **Commune de Saint-Priest-la-Plaine** achève cette évolution, en admettant la responsabilité de la **commune** à l'égard d'un collaborateur bénévole dans une affaire identique à celle qui avait donné lieu, en 1943, à une décision en sens contraire (22 oct. 1943, *Sarda*, précité).

La jurisprudence ultérieure devait confirmer la solution de l'arrêt **Commune de Saint-Priest-la-Plaine** tout en précisant les conditions de la responsabilité pour risque des personnes publiques à l'égard des collaborateurs occasionnels du service public : elles tiennent à *l'existence d'un service public* (I), à *la collaboration* de la victime à ce service (II), à *l'origine* de cette collaboration (III).

2 I. - Il faut d'abord que l'activité à laquelle la victime a participé constitue un *véritable service public*, relevant de la personne publique dont la responsabilité est recherchée.

Dans certains cas, *l'existence d'un service public* n'est pas douteuse : on est en présence d'une activité d'intérêt général spécialement organisée par une personne publique. Il en est ainsi par exemple du service communal de lutte contre l'incendie (CE Sect. 19 janv. 1962, *Ministre de l'agriculture c. Barcons et Commune de Vernet-les-Bains*, Lebon 52), des services hospitaliers (CE 13 déc. 1957, *Hôpital-hospice de Vernon*, Lebon 680), des fêtes communales traditionnelles (CE 24 oct. 1958, **Commune de Clermont-l'Hérault c. Begnes**, Lebon 502), du service des douanes (CE 24 juin 1966, *Ministre des finances c. Lemaire*, Lebon 416 ; AJ 1966.637, concl. Bertrand ; D. 1967.343, note Lavroff).

Mais des activités peuvent être entreprises par des personnes publiques sans

constituer un service public, car manque soit la finalité d'intérêt général soit la particularité du régime nécessaire à caractériser un tel service. Ainsi les fêtes non traditionnelles organisées par les **communes** ne correspondent pas à un service public (CE 12 avr. 1972, *Chatelier*, Lebon 262 ; D. 1973.545, note Duprat).

L'existence d'un service public peut être admise sans que, matériellement, une personne publique ait pris les dispositions nécessaires pour l'organiser. Il en est ainsi notamment du « soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux..., de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours... » qui est confié au maire au titre de la police municipale (aujourd'hui art. L. 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales) ; même si l'administration n'a concrètement organisé aucun service de secours, l'activité de secours aux victimes d'accidents relève d'un service public dont est chargé le maire pour le compte de la **commune** (CE Sect. 22 mars 1957, *Commune de Grigny*, Lebon 524 ; RD publ. 1958.306, concl. Kahn et 298, note M. Waline ; AJ 1957.II.499, chr. Fournier et Braibant ; D. 1958.768, note Lucchini ; - Sect. 25 sept. 1970, *Commune de Batz-sur-Mer et Dame veuve Tesson*, Lebon 540 ; D. 1971.55, concl. Morisot ; AJ 1971.37, chr. Labetoulle et Cabanes ; JCP 1970.II.16525, note X ; RTDSS 1971.294, note Dubouis ; - Sect. 9 oct. 1970, *Gaillard*, Lebon 565, concl. Rougevin-Baville ; RD publ. 1970.1431, concl. Rougevin-Baville).

En revanche une activité d'intérêt général organisée par des personnes privées sans qu'intervienne une collectivité publique et sans que la loi la range dans ses attributions, ne peut être un service public (CE 13 juill. 1966, *Leygues*, Lebon 475 : la **commune** n'ayant pris aucune part à l'organisation d'une fête, « nonobstant son caractère traditionnel, cette fête locale ne présentait pas le caractère d'un service public » ; par suite une personne qui a fourni son concours pour la mise à feu des pièces d'artifice et a été blessée à cette occasion, n'avait pas la qualité de collaborateur d'un service public communal, et ne pouvait rechercher à ce titre la responsabilité de la **commune** pour risque). Mais une activité exercée par une association entièrement contrôlée par une collectivité publique peut correspondre à une mission de service public : le collaborateur occasionnel doit être indemnisé du préjudice subi en lui prêtant son concours (CE Sect. 13 janv. 1993, *Mme Galtié*, Lebon 11 ; D. 1994.SC.59, obs. Bon et Terneyre ; RFDA 1994.91, note Bon : accident subi par une personne sollicitée par le proviseur du lycée franco-hellénique pour encadrer une sortie à Delphes organisée dans le cadre des activités scolaires pour des élèves de cet établissement).

3 II. - Même s'il existe un service public, la responsabilité pour risque ne peut bénéficier qu'aux *personnes ayant collaboré* à son exécution (A) *de manière effective* (B).

A. - Cette *collaboration* peut prendre diverses formes. Dans les affaires *Commune de Grigny*, *Commune de Batz-sur-mer*, *Gaillard*, précitées, elle consistait en un secours apporté à des victimes d'accidents. Dans les fêtes locales, elle porte sur l'organisation même de la manifestation (tir du feu d'artifice : *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* ; *Commune de Clermont l'Hérault*, précitées ; - participation de musiciens amateurs à l'animation de la fête : CE 2 juin 1972, *Commune de la Hérie*, Lebon 1220 ; D. 1973.545, note Duprat). Il peut s'agir également de la réalisation en nature des prestations dues par un particulier à une personne publique (CE Sect. 23 oct. 1959, *Commune de Montaut*, Lebon 539 : exécution en nature des prestations vicinales), de don du sang à un service de transfusion sanguine (CAA Nantes, 11 juin 1992, *Delhommeau*, Lebon 539 ; JCP 1993.II.22094, note Rouault). Le Conseil d'Etat a interprété largement la notion de participation à un service public : il a jugé qu'en reconduisant en automobile à la gare, sur leur demande, des douaniers qui venaient de procéder à une perquisition et à une saisie de marchandises chez un particulier,

celui-ci avait apporté son concours au fonctionnement du service des douanes (CE Sect. 24 juin 1966, *Ministre des finances c. Lemaire*, précité).

Dans la plupart des cas, la collaboration est bénévole. Son caractère onéreux n'exclut pas cependant la responsabilité pour risque. Le collaborateur permanent, payé par l'administration, a pu depuis longtemps bénéficier du régime de responsabilité pour risque (CE 21 juin 1895, *Cames**) ; le collaborateur occasionnel rémunéré doit être indemnisé du préjudice subi du fait de sa participation autant que le collaborateur permanent rémunéré et le collaborateur occasionnel bénévole (CE Sect. 26 févr. 1971, *Aragon*, Lebon 172 ; AJ 1971.156, chr. Labetoulle et Cabanes : l'expert judiciaire, qui, en cette qualité, a « participé au fonctionnement du service public de la justice administrative », a droit, au titre de sa collaboration, à l'indemnisation par l'Etat du préjudice subi du fait de l'insolvabilité de la partie qui lui doit des honoraires ; mais les avocats, même s'ils sont des « auxiliaires de justice », ne sont pas considérés comme des collaborateurs du service public : Civ. 1^{re} 13 oct. 1998, Bull. civ. I, n° 294, p. 204 ; D. 2000.576, note Lemaire).

4 B. - Il faut que la collaboration soit *effective*. Cette condition se dédouble.

D'une part, il faut que l'intéressé participe *réellement* au service public. L'intention d'y participer et même les dispositions prises en vue d'y participer ne suffisent pas. Un commencement d'exécution est au moins nécessaire (CE Sect. 22 mars 1957, *Compagnie d'assurances l'Urbaine et la Seine*, Lebon 200 ; AJ 1957.II.185, chr. Fournier et Braibant : un particulier qui se rendait, à l'appel du tocsin, sur les lieux où sévissait un incendie pour se mettre à la disposition du service de lutte contre le sinistre ne peut être considéré comme un collaborateur de la **commune** avant toute participation effective aux opérations sous la direction du service).

5 D'autre part, il faut que l'intéressé, même s'il intervient réellement dans le service, le fasse comme collaborateur *direct* de celui-ci.

Tel n'est pas le cas de l'utilisateur du service public : sa participation au service public a pour objet d'en bénéficier ; même s'il apporte un concours au service public à cette occasion, il n'en est pas le collaborateur, au moins en ce qui concerne la contribution qui peut être normalement due par l'utilisateur en contrepartie des avantages que lui apporte le service public (CE 27 oct. 1961, *Caisse primaire de sécurité sociale de Mulhouse et Kormann*, Lebon 602 : élève victime d'une chute alors que, présente sur le stade pour y subir les épreuves physiques du baccalauréat, elle ramassait à la demande des examinateurs, les balles lancées par les autres candidats ; - CE 23 juin 1971, **Commune** de Saint-Germain-Langot, Lebon 468 : élève victime d'un accident au cours d'un exercice scolaire de gymnastique pour lequel il avait été chargé de tenir une corde élastique). C'est ce qui explique que les personnes participant aux compétitions et jeux organisés au cours des fêtes locales ne puissent prétendre, même lorsque ces fêtes correspondent à un service public, à la qualité de collaborateur du service (CE Sect. 30 oct. 1953, *Bossuyt*, Lebon 466 ; JCP 1953.I.1142, chr. Gazier et Long ; RD publ. 1954.178, note M. Waline : personne participant à une course de chevaux ; - Sect. 10 févr. 1984, *Launey*, Lebon 65 ; AJ 1984.405, note J. Moreau ; JCP 1984.II.20227, note Moderne : membre d'une équipe locale de rugby blessé au cours d'un jeu organisé dans le cadre d'une fête communale de caractère traditionnel), alors que, comme on l'a vu plus haut, les personnes participant à l'organisation de ces fêtes sont des collaboratrices du service public.

Il n'y a pas non plus collaboration directe au service lorsque l'intéressé y participe comme membre d'un organisme auquel le service a été confié. Ce peut être le cas d'un agent d'une collectivité publique que celle-ci met à la disposition d'une autre (CE Ass. 9 juill. 1976, *Gonfond*, Lebon 354 - v. n° 6.5 : soldat du contingent mis, avec d'autres éléments de l'armée, par son chef de corps, à la disposition d'un maire pour

lutter contre un incendie). C'est aussi le cas de l'employé d'une entreprise liée par contrat à une collectivité publique, et qui est blessé au cours de l'exécution de ce contrat (CE 12 mai 1967, *Epoux Capaci*, Lebon 215).

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 10 oct. 1990, *Commune de Saint-Rémy-de-Provence* (Lebon 470 ; AJ 1991.127, chr. Jouguelet et Loloum ; RFDA 1991.464, chr. Mescheriakoff) a pourtant admis qu'une cavalière, victime d'un accident au cours d'un défilé auquel elle participait avec son club hippique à l'occasion de la fête locale, était une collaboratrice du service public dès lors qu'elle n'était pas une simple concurrente à une compétition sportive et qu'elle devait être considérée comme visée personnellement par l'invitation adressée à son club de participer à la fête.

6 La situation particulière de la victime ne l'empêche pas de contribuer objectivement au service public.

La question s'est posée essentiellement pour les sauveteurs bénévoles se portant au secours d'un membre de leur famille en un lieu public où doit s'exercer le service public de secours aux victimes d'accidents. Le Conseil d'Etat a jugé, contrairement aux conclusions de son commissaire du gouvernement, qu'un homme s'étant noyé en tentant de porter secours à un baigneur en difficulté, cousin de sa femme, avait participé au service public communal (CE Sect. 1^{er} juill. 1977, *Commune de Coggia*, Lebon 301 ; AJ 1978.286, concl. Morisot ; RD publ. 1978.1141, note M. Waline). La même solution a été reprise à propos d'un homme qui avait traversé les flammes d'un incendie pour sauver son fils et sa soeur (CE 22 juin 1984, *Mme Nicolai*, Lebon 729) et d'une mère d'élève, blessée à l'occasion d'une sortie pédagogique (CE Sect. 13 janv. 1993, *Mme Galtié*, précité).

On est ici à la limite de la jurisprudence sur les collaborateurs bénévoles. Elle ne s'appliquerait sans doute pas aux accidents et secours dépourvus de tout caractère public.

7 III. - La condition relative à *l'origine de la collaboration* illustre la souplesse et l'évolution de la jurisprudence, qui est passée *des collaborateurs obligés (A) aux collaborateurs spontanés (B)*.

A. - Le bénéfice de la responsabilité pour risque n'a d'abord été accordé qu'aux personnes *obligées*, en vertu d'une réquisition (CE Sect. 5 mars 1943, *Chavat*, précité ; - 2 février 1944, *Commune de Saint-Nom-la-Bretèche*, Lebon 40), ou d'autres mesures (CE 12 mars 1975, *Ministre de l'éducation nationale c. Mazuel*, Lebon 189), d'apporter leur concours au service public.

Il a été étendu aux collaborateurs dont l'aide avait été *demandée*, sans être imposée, par l'autorité publique. La demande peut être adressée individuellement à certaines personnes (*Commune de Saint-Priest-la-Plaine*). Elle peut l'être généralement à un nombre indéterminé et indifférencié (CE Ass. 30 nov. 1945, *Faure*, précité : appel du tocsin). Elle émane le plus souvent d'une autorité administrative (par exemple le maire). Elle peut venir aussi d'une personne que cette autorité a elle-même chargée d'agir (CE Sect. 16 nov. 1960, *Commune de Gouloux*, Lebon 628 ; D. 1961.353, note Salomon : en chargeant deux habitants de la *commune* d'organiser une battue au loup, le maire les a par là même autorisés à solliciter le concours d'autres chasseurs et rabatteurs).

Un nouveau pas a été franchi en admettant le cas des personnes dont le concours, sans avoir été demandé, a été *accepté* par la collectivité publique (CE Ass. 27 nov. 1970, *Appert-Collin*, Lebon 708 ; AJ 1971.37, chr. Labetoulle et Cabanes ; D. 1971.270, note Moderne : le maire d'une petite *commune* accidenté alors qu'il effectuait bénévolement à son initiative sur un terrain municipal des travaux de nivellement destinés à l'aménager en terrain de sport, ainsi qu'il le faisait

fréquemment en accord avec le conseil municipal, collaborait à un service communal).

8 B. - Ce dernier arrêt rejoint la jurisprudence admettant qu'en cas d'urgence et en l'absence de demande ou même seulement d'acceptation de l'autorité publique, une personne se portant *spontanément* au secours de la victime d'une agression ou d'un accident soit considérée comme un collaborateur du service public (CE Sect. 17 avr. 1953, *Pinguet*, Lebon 177 ; S. 1954.3.69, note G. Robert ; D. 1954.7, note G. Morange : passant blessé par un malfaiteur à la poursuite duquel il s'était spontanément lancé ; - *Commune de Grigny*, précité : médecin blessé par une explosion, alors qu'il portait secours, à la demande de voisins, aux victimes d'une intoxication par le gaz ; - *Commune de Batz-sur-mer et Dame veuve Tesson, Commune de Coggia*, précités : personnes s'étant portées au secours de baigneurs en difficulté et s'étant elles-mêmes noyées ; - *Gaillard*, précité : personne ayant répondu aux appels au secours d'une femme tombée dans une fosse).

Ces décisions manifestent un certain assouplissement des conditions de mise en jeu de la responsabilité pour risque ; elles traduisent le souci du Conseil d'Etat de dédommager ceux qui se portent courageusement à l'aide de personnes en danger, comme y incitent d'ailleurs l'article 63 de l'ancien Code pénal et les articles 223-6 et 7 du nouveau, ou qui donnent volontairement et gratuitement une partie de leur temps et de leurs forces à une collectivité publique.

Il n'en reste pas moins que, sauf le cas d'urgence, une manifestation de volonté, plus ou moins explicite, de la part des autorités responsables du service reste nécessaire. Une personne qui, sans intervention d'aucune sorte de l'autorité publique, intervient dans l'exécution du service public, ne peut bénéficier de la protection accordée au collaborateur du service public (CE 31 mai 1989, *Pantaloni*, Lebon 144 ; AJ 1989.611, chr. Honorat et Baptiste ; D. 1990.SC. 296, obs. Bon et Terneyre : un particulier avait fait prendre la mer à un bateau lui appartenant en vue de procurer à des résidents du Vanuatu, dont la sécurité apparaissait menacée, la possibilité de quitter ce territoire, et son bateau avait été saisi par une puissance agissant pour le compte du Vanuatu ; l'intéressé, qui n'avait été ni requis ni même invité par une autorité de l'Etat français à intervenir de cette manière, alors que la France disposait sur place d'une représentation diplomatique et de moyens appropriés lui permettant d'intervenir à bref délai, ne pouvait soutenir « qu'il avait, compte tenu de l'urgence d'une intervention, la qualité de collaborateur occasionnel et bénévole du service public »).

La jurisprudence sur les collaborateurs occasionnels est ainsi empreinte de réalisme : dans son souci de protéger les victimes, elle n'en a pas moins marqué des limites destinées à éviter les abus.

9 Elle a été étendue au-delà des dommages subis par les collaborateurs de services publics administratifs.

D'une part, elle s'applique aux dommages causés par ces collaborateurs. De la même manière que l'administration répond des fautes de service ou de fautes personnelles non dépourvues de tout lien avec le service commises par ses agents permanents (TC 30 juill. 1873, *Pelletier** ; CE 3 févr. 1911, *Anguet** ; 26 juill. 1918, *Epoux Lemonnier** ; 18 nov. 1949, *Delle Mimeur*, Lebon 492 - v. n° 32.5), elle répond de celles commises par ses collaborateurs occasionnels - si, du moins, ils ont bien cette qualité (CE Sect. 22 mars 1957, *Compagnie d'assurances l'Urbaine et la Seine*, précité ; - 24 juin 1966, *Ministre des finances c. Lemaire*, précité).

D'autre part, les juridictions judiciaires appliquent aux collaborateurs occasionnels du service public judiciaire les principes dégagés par la jurisprudence administrative : ils bénéficient également du régime de responsabilité pour risque (Civ. 23 nov. 1956, *Trésor public c. Giry** ; Civ. 1^{re} 30 janv. 1996, *Morand c. Agent judiciaire du Trésor*, v.

n° 74.7).

- Fin du document -