



**HAUT-COMMISSARIAT DE LA REPUBLIQUE  
EN POLYNESIE FRANCAISE**

**Direction de l'ingénierie publique  
et des affaires communales**

Pôle juridique et financier

Bureau juridique des communes

Affaire suivie par Nadia YON KOUÏ (tél : 54 28 03)

[nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr](mailto:nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr)

N° HC **455** /DIPAC/PJF/BJC

Papeete le **15 AVR. 2013**

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française

à

Mesdames et messieurs les maires

Messieurs les présidents des groupements de communes

s/c Madame et messieurs les chefs des subdivisions administratives

**Objet** : Les collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public.

Cette circulaire a pour objet, de vous exposer le statut des collaborateurs occasionnels ou bénévoles qui interviennent à l'occasion d'une mission de service public.

Le statut de collaborateur occasionnel (I) emporte certaines responsabilités (II) qui peuvent être garanties par une assurance (III).

### **I – Définition**

Les collaborateurs occasionnels ou bénévoles du service public sont des personnes qui exercent des missions occasionnelles pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics administratifs en dépendant ou des organismes privés en charge d'un service public administratif.

En sa qualité de particulier, le collaborateur occasionnel ou bénévole, apporte une contribution effective à un service public dans un but d'intérêt général, soit concurremment avec des agents publics, soit sous leur direction, soit spontanément.

Selon la juridiction administrative, dès lors qu'une personne privée accomplit une mission qui normalement incombe à la personne publique, elle collabore au fonctionnement du service public et a donc la qualité de collaborateur occasionnel ou bénévole.

La jurisprudence a ainsi dégagé les conditions permettant de qualifier la collaboration occasionnelle : **le bénévole doit être intervenu de manière effective, justifiée et en sa qualité de particulier.**

### 1) *Les champs d'intervention*

Le terrain de prédilection de la collaboration occasionnelle se concentre sur certaines activités :

#### - *Les opérations de secours*, dont notamment :

- ✓ Le sauvetage d'un individu consistant par exemple à sauver un baigneur de la noyade, à dispenser des soins à des personnes intoxiquées par le gaz, à sauver une personne d'un incendie, d'un accident de voiture ;
- ✓ Les secours collectifs tels que l'aide aux victimes d'une catastrophe naturelle ou humaine (ex: inondation).

#### - *Les opérations de travaux publics*, dont notamment les aménagements réalisés pour l'installation d'équipements sportifs (construction de mur d'escalade, fixation de buts ...) et de manière générale tout travail réalisé pour le compte d'une collectivité dans un but d'intérêt général.

#### - *Les activités de loisirs*, dont notamment :

- ✓ L'intervention matérielle pour l'organisation des fêtes locales ou nationales ;
- ✓ La participation à l'organisation matérielle d'un événement sportif ;
- ✓ La participation à l'organisation de la commémoration d'un événement national.

### 2) *Les critères pour être collaborateur occasionnel ou bénévole*

Pour bénéficier du statut particulier de collaborateur occasionnel du service public, la personne doit exercer son activité :

- ✓ soit à titre exclusif mais de façon discontinue, ponctuelle, irrégulière : il pourra s'agir notamment du retraité qui exerce de manière irrégulière et ponctuelle une activité pour les services publics.
- ✓ soit de manière accessoire à une activité principale.

### 3) *Les formes de collaboration*

Les collaborateurs occasionnels ou bénévoles agissent en principe de façon temporaire et gratuite pour le compte de la collectivité publique.

L'origine de la collaboration est variable. On distingue ainsi :

- ✓ les requis,
- ✓ les personnes sollicitées,
- ✓ les personnes dont la proposition d'aide à la collectivité est acceptée,
- ✓ les personnes dont l'intervention est légitimée du fait de l'urgence.

La collaboration peut être exigée par la collectivité qui réquisitionne des bénévoles, par exemple pour porter secours aux sinistrés d'une inondation.

La collaboration peut être sollicitée par la collectivité qui demande à une personne d'apporter son concours au service public, par exemple pour participer à l'organisation d'une fête locale traditionnelle.

La collaboration peut également découler d'un accord exprès ou tacite donné par la collectivité suite à l'aide proposée par le bénévole, par exemple pour aider au rétablissement de la circulation interrompue par une course à pied sur la commune.

La collaboration peut, enfin, être spontanée sans accord de la collectivité pour des motifs d'urgence, par exemple pour porter secours à une personne qui se noie.

A titre exceptionnel, il peut y avoir une **collaboration à titre onéreux**. Ainsi, les personnes réquisitionnées par la collectivité pour collaborer à une mission de service public bénéficient d'une compensation financière, ainsi en est-il des médiateurs, des experts ...

### III – Les responsabilités

Le principe de protection du collaborateur résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat - *Cames* - de 1895. Il a été étendu par l'arrêt du conseil d'Etat - *Commune de Saint-Priest-la-Plaine* - en 1946.

Aux termes de ces jurisprudences, les collaborateurs occasionnels et bénévoles du service public sont protégés par l'administration qui prend à sa charge tout dommage subi ou causé par de tels collaborateurs, à trois conditions :

- la collaboration doit être bénévole et occasionnelle.
- il faut collaborer à un service public.
- la collaboration doit avoir été acceptée par l'administration, ou à tout le moins être notoire sans que l'administration ne s'y soit opposée. Cette condition est exclue dans les cas "d'urgente nécessité" (secours à une personne en péril, concours à l'arrestation d'un délinquant...).

C'est la participation effective à un service public qui va justifier la mise en œuvre du régime de responsabilité de la collectivité publique en cas d'accident subi ou causé par le collaborateur occasionnel.

#### 1) Une intervention justifiée

L'intervention du collaborateur occasionnel ou bénévole doit être justifiée.

Dans certains cas, le lien de collaboration est évident : en cas de réquisition<sup>1</sup> ou de sollicitation collective ou individuelle de particuliers par la personne publique.

L'aide des collaborateurs peut être *demandée*, sans être imposée, par l'autorité publique. La demande peut être adressée individuellement à certaines personnes<sup>2</sup> Elle peut l'être généralement à un nombre indéterminé et indifférencié<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>.

Il y a le cas des personnes dont le concours, sans avoir été demandé, a été *accepté* par la collectivité publique<sup>5</sup>.

Au contraire, dans d'autres hypothèses, il est nécessaire d'apprécier les faits au cas par cas pour déterminer si l'intervention est justifiée et par conséquent si le régime des collaborateurs occasionnels ou bénévoles est applicable.

Tel est le cas d'une intervention spontanée justifiée par une urgente nécessité : le collaborateur intervient de sa propre initiative, alors que la collectivité n'a eu ni à refuser ni à accepter l'offre d'intervention. Il s'agit essentiellement des interventions spontanées lors de secours ou de sauvetage : lutter contre un incendie, sauver un accidenté de la route ou encore une personne en train de se noyer.

En effet, la jurisprudence admet 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.

#### Exemple :

- ✓ un passant blessé par un malfaiteur à la poursuite duquel il s'était spontanément lancé<sup>6</sup> ;
- ✓ un médecin blessé par une explosion, alors qu'il portait secours, à la demande de voisins, aux victimes d'une intoxication par le gaz<sup>7</sup> ;
- ✓ une personne s'étant portée au secours de baigneurs en difficulté et s'étant elle-même noyée<sup>8</sup> .

L'existence d'un service public n'est pas douteuse, dans certains cas : il s'agit des services dont l'activité d'intérêt général est spécialement organisée par une personne publique.

---

<sup>1</sup> CE Sect. 5 mars 1943, *Chavat*, et CE 2 février 1944, *Commune de Saint-Nom-la-Bretèche*, Lebon 40

<sup>2</sup> CE 22 novembre 1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*

<sup>3</sup> CE Ass. 30 nov. 1945, *Faure*, précité : appel du tocsin

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> CE Sect. 17 avr. 1953, *Pinguet*, Lebon 177

<sup>7</sup> CE Sect. 22 mars 1957, *Commune de Grigny*, Lebon 524

<sup>8</sup> CE Sect. 25 sept. 1970, *Commune de Batz-sur-Mer et Dame veuve Tesson*, Lebon 540 et CE Sect. 1er juill. 1977, *Commune de Coggia*, Lebon 301

Il en est ainsi par exemple du service communal de lutte contre l'incendie<sup>9</sup>, des services hospitaliers<sup>10</sup>, des fêtes communales traditionnelles<sup>11</sup>, du service des douanes<sup>12</sup>.

## 2) Une intervention en qualité de particulier

Le collaborateur doit apporter sa contribution au service public en sa qualité de particulier et non parce qu'il est lié au service public à un autre titre (usager, agent public, cocontractant de la personne publique ...).

## 3) Lorsque le collaborateur a causé un dommage à autrui

La responsabilité de la collectivité publique peut être engagée sur le fondement de la faute.

En effet, le collaborateur est assimilé à « un agent public » et les fautes commises par lui sont en principe assimilées à des fautes de service.

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 elle répond de celles commises par ses collaborateurs occasionnels si, du moins, ils ont bien cette qualité<sup>13</sup>.

La tierce victime d'un dommage causé par un collaborateur occasionnel d'un service public pourra dès lors demander réparation à la collectivité qui a employé ce dernier.

## 4) Lorsque le collaborateur a subi un dommage

C'est la **responsabilité sans faute** de la collectivité qui est engagée. Elle doit réparer l'entier préjudice subi par le collaborateur bénévole à condition que son origine se trouve dans la collaboration au service public.

Seule la faute de la victime (une imprudence grave) pourra limiter ou exonérer la responsabilité de la collectivité publique.

La réparation du dommage subi par les collaborateurs bénévoles est fonction du préjudice réellement subi. Elle ne donne pas lieu au simple versement d'une indemnité forfaitaire.

Les collaborateurs occasionnels ou bénévoles ne bénéficient pas de la législation sur les accidents du travail.

La collectivité responsable est celle dans les attributions de laquelle figure la mission de service public auquel le collaborateur a participé. Il peut s'agir de la commune, de l'État, d'un centre hospitalier.

JATWAD 20110

<sup>9</sup> CE Sect. 19 janv. 1962, *Ministre de l'agriculture c. Barcons et Commune de Vernet-les-Bains*, Lebon 52

<sup>10</sup> CE 13 déc. 1957, *Hôpital-hospice de Vernon*, Lebon 680

<sup>11</sup> CE 24 oct. 1958, *Commune de Clermont-l'Hérault c. Begnes*, Lebon 502

<sup>12</sup> CE 24 juin 1966, *Ministre des finances c. Lemaire*, Lebon 416

<sup>13</sup> CE Sect. 22 mars 1957, *Compagnie d'assurances l'Urbaine et la Seine*, Lebon 200 et CE 24 juin 1966, *Ministre des finances c. Lemaire*, Lebon 416

### III – L'assurance

Les collectivités locales ou autres employeurs peuvent souscrire une assurance multirisque afin de garantir les risques d'accident.

Il convient de vérifier si cette garantie responsabilité générale permet de couvrir les dommages causés ou subis par le bénévole qui intervient à l'occasion d'une mission de service public.

Le cas échéant :

- *Les dommages causés par le bénévole ou requis.*

En général, ils sont garantis dès lors que ces personnes ont agi dans le cadre d'une mission de service public effectuée pour le compte de la collectivité.

- *Les dommages subis par le bénévole ou requis.*

En général, la garantie s'applique aux personnes prêtant leur concours à des tâches sous le contrôle ou la surveillance de l'autorité communale ou intervenante spontanément à l'occasion de la lutte contre les accidents, incendies, fléaux calamiteux.

\*\*\*\*\*

Mes services restent à votre entière disposition.

Pour le Haut-Commissaire  
par délégation,  
le Secrétaire Général  
du Haut-Commissariat

Gilles CANTAL

Copie : Monsieur le chef du pôle de contrôle de la légalité