



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La responsabilité au profit des
collaborateurs occasionnels du service
public**

(CE, 31/03/1999, Hospices civils de Lyon)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les fondements possibles de la responsabilité de l’hôpital	4
A – L’hypothèse du défaut d’entretien normal.....	4
1 – La distinction faute prouvée / faute présumée.....	4
2 – L’absence de défaut d’entretien normal de l’ouvrage public	4
B – La collaboration au service public	5
1 – Les origines : les collaborateurs permanents du service public	5
2 – L’extension aux collaborateurs occasionnels du service public	5
II – L’engagement de la responsabilité de l’hôpital	6
A – Les conditions de l’engagement.....	6
1 – Le lien avec un service public	6
2 – La notion de collaboration.....	6
B - Les causes exonératoires	7
1 – Les principes	7
2 – La solution d’espèce	7
CE, 31/03/1999, Hospices civils de Lyon	8

INTRODUCTION

La responsabilité sans faute est probablement l'une des spécificités les plus remarquables de la responsabilité administrative. Elle peut se fonder soit sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, soit sur le risque. Dans cette dernière hypothèse, il existe quatre variétés de responsabilité : la responsabilité pour risque spécial de dommage, celle au profit des tiers victimes d'accidents de travaux publics, la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements, et, enfin, celle au profit des collaborateurs occasionnels du service public. C'est cette dernière hypothèse qui est en cause dans l'arrêt étudié.

Ainsi, Mme. Rey est bénévole aux hospices civils de Lyon. Chaque semaine, elle aide un patient à prendre son repas. C'est en se rendant aux cuisines qu'elle fait une chute, le 20 novembre 1989, sur le sol mouillé, suite à un nettoyage récent. Elle saisit donc le tribunal administratif de Lyon afin qu'il condamne l'Administration à lui réparer son préjudice. Celui-ci rejette, cependant, la demande le 31 janvier 1996. Mme. Rey saisit, alors, la cour administrative d'appel de Lyon afin de faire annuler ce jugement. Celle-ci accède à la demande le 6 mars 1997 et condamne les hospices civils de Lyon à indemniser le préjudice de Mme. Rey. Les hospices se pourvoient donc en cassation afin de faire annuler le jugement de la cour d'appel. Le Conseil d'Etat rejette, cependant, la requête au motif que Mme. Rey avait la qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Il s'agit là d'un des quatre cas de responsabilité sans faute fondé sur le risque. Créé, à l'origine, pour indemniser les accidents du travail des salariés du service public, cette jurisprudence va être étendue aux collaborateurs occasionnels de l'Administration. Dès lors que ces derniers souffrent d'un dommage du fait du concours apporté à un service public, la responsabilité sans faute de la personne publique bénéficiaire se trouve engagée. Deux conditions sont posées pour que ce régime de responsabilité s'applique. La première tient à ce que la collaboration doit être apportée à un service public. Quant à la seconde, il s'agit de vérifier que la personne avait bien la qualité de collaborateur. L'analyse du Conseil d'Etat se termine par le rappel de l'une des possibilités d'exonération de responsabilité de l'Administration, à savoir la faute de la victime. Il convient d'ailleurs de préciser que la responsabilité de l'Administration aurait pu être recherchée sur la base du défaut présumé d'entretien normal de l'ouvrage.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les fondements possibles de la responsabilité de l'hôpital (I), et, dans une seconde partie, les conditions d'engagement de la responsabilité de l'hôpital (II).

I – LES FONDEMENTS POSSIBLES DE LA RESPONSABILITE DE L'HOPITAL

Si c'est la collaboration occasionnelle au service public qui est retenue (A), la victime aurait pu engager la responsabilité de l'hôpital sur la base du défaut d'entretien normal de l'ouvrage public (B).

A – L'hypothèse du défaut d'entretien normal

Ayant glissé sur le sol humide en se rendant à la cuisine, les tribunaux auraient pu retenir le défaut d'entretien normal de l'ouvrage public. Il s'agit là d'une des hypothèses de faute présumée (2). Cette notion appelle, au préalable, certaines précisions (1).

1 – La distinction faute prouvée / faute présumée

La responsabilité administrative pour faute est, en principe, un régime pour faute prouvée. Ainsi, il importe à la victime d'apporter la preuve que l'Administration a commis une faute. Sa démarche est, d'ailleurs facilitée par la caractère inquisitorial de la procédure : si la victime apporte suffisamment de preuves qui semblent indiquer que l'Administration a commis une faute, le juge prescrira à l'Administration de verser au dossier les éléments d'appréciation qu'elle détient.

Dans certaines hypothèses, le juge admet un renversement de la charge de la preuve. On parle, alors, de faute présumée. L'Administration est présumée avoir commis une faute. C'est à elle à démontrer qu'aucune faute n'a été commise. Cette technique très favorable aux victimes se rencontre en matière d'organisation et de fonctionnement du service hospitalier s'agissant des personnes en traitement. Ainsi, lorsqu'un patient subit un dommage anormal, inattendu, le juge estime que ces conséquences ne peuvent s'expliquer que par une faute dans l'organisation ou le fonctionnement du service. Cette jurisprudence trouve à s'appliquer aux actes médicaux, mais aussi aux infections nosocomiales. Si cette présomption n'est pas en droit irréfragable, il faut bien constater que, dans les faits, le juge ne reconnaît pas à l'Administration la possibilité de s'exonérer de sa responsabilité. Il n'en va pas de même en matière de défaut d'entretien de l'ouvrage public.

2 – L'absence de défaut d'entretien normal de l'ouvrage public

Lorsqu'un usager d'un ouvrage public est victime d'un dommage, le juge considère qu'il y a présomption de défaut d'entretien normal de l'ouvrage. C'est, par exemple, le cas d'un piéton qui fait une chute dans une tranchée ouverte au travers d'un trottoir. C'est à l'Administration d'apporter la preuve qu'elle n'a pas commise de faute, en démontrant, par exemple, que la tranchée était dûment signalée et protégée. Cette hypothèse de présomption concerne aussi bien l'usager anormal, que le défaut d'aménagement anormal, ou, encore, le vice de conception. En revanche, lorsqu'il s'agit d'un tiers, c'est un régime de responsabilité sans faute.

En l'espèce, Mme. Rey aurait pu invoquer le défaut d'entretien normal de l'ouvrage en raison du sol mouillé. Cela a d'ailleurs été le cas en première instance. Mais, les hospices civils de Lyon ont facilement démontré que l'humidité était la conséquence non d'une fuite existant depuis longtemps, mais d'un nettoyage récent. Il n'était donc pas possible d'éviter que le sol soit mouillé. Cette considération suffit à renverser la présomption de faute. Aucune faute n'a donc été commise.

C'est sur une autre base que la responsabilité de l'Administration va être engagée.

B – La collaboration au service public

C'est à l'occasion du premier arrêt instituant la responsabilité sans faute que le Conseil d'Etat inaugure ce type de responsabilité (1). Cette jurisprudence sera élargie cinquante ans plus tard (2).

1 – Les origines : les collaborateurs permanents du service public

Ce système des responsabilité sans faute est, à l'origine, appliqué aux collaborateurs permanents du service public (Ce, 21/06/1895, *Cames*). A l'époque, aucune législation ne prévoyait la réparation des dommages subis par les personnels des services publics. Il s'agissait donc pour le Conseil d'Etat de faire en sorte que de tels dommages puissent être indemnisés. De nos jours, les agents publics ne sont plus pratiquement plus concernés par cette jurisprudence en raison du développement des législations sur les accidents du travail. Ainsi, les fonctionnaires et militaires bénéficient aujourd'hui des pensions d'invalidité prévues par le code des pensions civiles et le code des pensions militaires. Quant aux agents publics non couverts par ce code, ils bénéficient du régime de réparation des accidents du travail prévu par le code de sécurité sociale.

Si un agent public n'est pas couvert par un de ces textes, la jurisprudence *Cames* retrouve à s'appliquer. Certains textes renvoient, d'ailleurs, à cette jurisprudence. Il en va, ainsi, des dommages subis par les appelés du contingent, ou encore de ceux subis par les maires et adjoints, les président de conseil général et de conseil régional.

Si elle ne concerne donc plus guère les collaborateurs permanents du service public, elle trouve, en revanche, encore à s'illustrer en matière de collaborateurs occasionnels.

2 – L'extension aux collaborateurs occasionnels du service public

Au sortir de la seconde Guerre mondiale, le juge administratif étend la jurisprudence *Cames* aux collaborateurs occasionnels du service public (CE, ass., 22/11/1946, *Commune de Saint-Priest-la-Plaine*). Désormais, ce régime de responsabilité s'applique aux personnes qui, de l'extérieur, apportent leur concours à l'occasion d'un service public, de façon occasionnelle. Il peut s'agir, par exemple, d'assurer le tir d'un feu d'artifice, d'aider les pompiers, ou, encore, comme c'est le cas dans cet affaire, des bénévoles travaillant dans les hôpitaux. Ce régime a, d'abord, concerné la collaboration requise. Puis, il a été étendu à la collaboration sollicitée. Le juge admet même la collaboration proposée spontanément. Dans ce dernier cas, la collaboration doit avoir été acceptée par l'Administration, au moins tacitement. En cas d'urgence, le juge peut même reconnaître la qualité de collaborateur à celui dont l'intervention n'a été ni demandée, ni sollicitée.

Dans cette affaire, Mme Rey venait chaque semaine faire prendre ses repas à un pensionnaire. La collaboration de l'intéressé ne pouvant qu'être connue de la part des responsables de l'établissement, ces derniers sont présumés l'avoir accepté tacitement.

Si elle est élargie, cette jurisprudence connaît certaines conditions d'application.

II – L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE L'HOPITAL

Les conditions permettant l'engagement de la responsabilité de l'hôpital doivent être, au préalable, précisées (A), pour, ensuite, s'attacher aux causes exonératoires (B).

A – Les conditions de l'engagement

Certaines tiennent au lien avec le service public (1), d'autres concernent la notion même de collaboration (2).

1 – Le lien avec un service public

Pour pouvoir être indemnisé, la personne doit avoir apporté son concours à l'exécution d'un service public. C'est, en l'espèce, le cas : la qualification de service public du centre de gériatrie de Cuire ne fait aucun doute.

Il faut, ensuite, préciser que la tâche accomplie par le collaborateur doit participer pleinement à la mission de service public. Autrement dit, il faut que les tâches accomplies relèvent de la mission de service public. En l'espèce, il s'agit d'aider un pensionnaire à prendre ses repas. La qualification de collaborateur occasionnel n'aurait pas probablement été retenue si Mme. Rey s'était contenté d'apporter un soutien moral aux pensionnaires. Si cette tâche accompagne la mission de service public hospitalier, elle n'en constitue pas l'essence.

Il est indifférent que le service public n'existe que sur le papier ou qu'il soit assuré à l'étranger.

D'autres conditions s'attachent à la notion de collaboration.

2 – La notion de collaboration

La collaboration peut être bénévole ou rémunérée. Elle va du simple coup de main à la prise en charge totale du service. Elle doit, de plus, être justifiée. Surtout, la collaboration doit être réelle. Il faut avoir effectivement participé au service public. Ce n'est pas le cas d'une personne qui ne fait qu'assister à l'exécution du service, ni de celui d'une personne qui manifeste son intention d'y participer et prend des dispositions en ce sens. En l'espèce, Mme. Rey participe effectivement à l'exécution du service. Elle va chercher le plateau-repas dans les cuisines et aide le pensionnaire à manger.

Ensuite, lorsqu'il s'agit d'un usager, la collaboration doit aller au-delà de ce qu'on est en droit d'attendre d'un usager du service public pour que le régime s'applique. Sinon, la personne ne devient pas collaborateur, mais reste, au contraire, un usager. Si Mme. Rey avait été usager et était aller chercher son repas en cuisine, la solution du Conseil d'Etat n'aurait probablement pas été la même.

Il faut, enfin, rajouter que la qualité de collaborateur occasionnel ne saurait être reconnue à la personne qui a été mise à la disposition du service, par exemple par les autorités militaires.

S'appliquent à ce régime, les différentes causes exonératoires existant en matière de responsabilité sans faute.

B - Les causes exonératoires

Il faut, au préalable, analyser les causes exonératoires retenues en matière de responsabilité sans faute (1), puis analyser les particularités de la solution retenue par le Conseil d'Etat (2).

1 – Les principes

Quatre types de cause exonératoire sont habituellement retenues en matière de responsabilité : la faute de la victime, le fait du tiers, la force majeure et le cas fortuit.

La faute de la victime correspond à l'hypothèse où un comportement fautif de la victime a contribué à la réalisation du dommage.

Le fait du tiers correspond à la même hypothèse, mais le comportement du tiers peut n'être pas fautif.

La force majeure recoupe trois caractères. Elle doit, d'abord, être étrangère au défendeur. Elle doit être, ensuite, imprévisible dans sa survenance et irrésistible dans ses effets. C'est le cas d'événements naturels d'une violence exceptionnelle et pratiquement sans précédents.

Quant au cas fortuit, il s'agit d'un événement imprévisible et irrésistible, mais il n'est pas étranger au défendeur.

En matière de responsabilité sans faute, seuls la faute de la victime et la force majeure sont exonératoires. Le fait du tiers et le cas fortuit n'ont aucune influence.

Dans l'affaire étudiée, c'est une faute de la victime qui est évoquée.

2 – La solution d'espèce

Dans cette affaire, les hospices civils de Lyon estimaient que Mme. Rey avait commis une faute en s'engageant sur la couloir rendu humide par un nettoyage récent. La cour administrative d'appel de Lyon n'avait pas retenu cet argument au motif que seule une faute grave et caractérisée de Mme. Rey était de nature à exonérer l'Administration. En d'autres termes, la cour considérait que pour être exonératoire, la faute de la victime devait être d'une certaine gravité. En dessous d'un certain seuil, la faute de la victime n'était pas exonératoire.

Pour le Conseil d'Etat aucun seuil de gravité n'est à retenir. Dès lors qu'une faute peut être reprochée à la victime, cette faute est exonératoire. Il n'est nul besoin qu'elle atteigne un certain seuil de gravité. Une simple imprudence suffit, parfois, à exonérer totalement l'Administration. En l'espèce, aucune faute n'est à reprocher à Mme. Rey. Les hospices civils de Lyon sont donc pleinement responsables du préjudice causé à l'intéressée.

CE, 31/03/1999, HOSPICES CIVILS DE LYON

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 7 mai 1997 et 4 septembre 1997 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour les **HOSPICES CIVILS DE LYON**, dont le siège est 3 quai des Célestins à Lyon (69002) ; les **HOSPICES CIVILS DE LYON** demandent au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt du 6 mars 1997 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, à la demande de Mme Maria-Mercédès Rey, a :

1°) annulé le jugement du 31 janvier 1996 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté la demande de Mme Rey tendant à la condamnation des hospices civils à réparer le préjudice issu pour elle de la chute dont elle a été victime le 20 novembre 1989 dans les couloirs du centre de gériatrie de Cuire (Rhône) ;

2°) condamné les hospices civils à verser, d'une part, à Mme Rey une somme de 70 220 F augmentée des intérêts légaux à compter du 12 décembre 1989 et une somme de 5 000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, d'autre part, à la caisse primaire d'assurance maladie de Lyon une somme de 22 067,76 F augmentée des intérêts légaux à compter du 8 décembre 1995 et une somme de 2 000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Sur la responsabilité des **HOSPICES CIVILS DE LYON** :

Considérant qu'après avoir souverainement constaté que Mme Rey, membre d'une association d'aide aux personnes handicapées, se rendait chaque semaine en cette qualité au centre de gériatrie de Cuire (Rhône), dépendant des **HOSPICES CIVILS DE LYON**, afin d'aider bénévolement une pensionnaire de ce centre à prendre son repas, et que cette participation était acceptée par les hospices civils, la cour n'a commis aucune erreur de qualification juridique en jugeant que Mme Rey pouvait être regardée comme un collaborateur bénévole du service à l'égard duquel la responsabilité de l'établissement public peut être engagée en l'absence de faute ;

Considérant en revanche qu'en jugeant, pour rejeter les conclusions des **HOSPICES CIVILS DE LYON** tendant à ce que leur responsabilité soit exonérée par la faute de la victime, que seule une faute "grave et caractérisée" de Mme Rey aurait été de nature à atténuer cette responsabilité, la cour a méconnu les règles qui régissent en la matière l'engagement de la responsabilité des personnes publiques ; qu'il s'ensuit que son arrêt doit être annulé sur ce point ;

Considérant qu'il y a lieu, en l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 11 de la loi du 31 décembre 1987 et de statuer au fond ;

Considérant que Mme Rey, alors qu'elle se rendait aux cuisines de l'établissement pour y retirer le plateau-repas destiné à la pensionnaire à laquelle elle apportait son aide, a glissé sur le sol du couloir rendu humide par un nettoyage récent et s'est fracturé le col fémoral droit ; qu'il ressort des pièces du

dossier qu'en empruntant la partie encore humide du couloir, Mme Rey n'a commis aucune faute de nature à atténuer la responsabilité des **HOSPICES CIVILS DE LYON** ;

Sur l'application des dispositions de l'article 75-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991 et de condamner les **HOSPICES CIVILS DE LYON** à verser à Mme Rey la somme qu'elle demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;

DECIDE

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon est annulé en tant qu'il a rejeté les conclusions des **HOSPICES CIVILS DE LYON** tendant à ce que leur responsabilité soit exonérée par la faute commise par Mme Rey.

Article 2 : Les conclusions de la requête des **HOSPICES CIVILS DE LYON** présentées devant la cour administrative d'appel de Lyon, tendant à ce que la responsabilité des **HOSPICES CIVILS DE LYON** soit exonérée sont rejetées.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête des **HOSPICES CIVILS DE LYON** présenté devant le Conseil d'Etat est rejeté.