



La référence du droit en ligne



La notion de collaborateur occasionnel du service public (CA de Saint-Denis de la Réunion (ch. commerciale), 29/01/2007, CGE c/ SA Fibres coopérative)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Développements relatifs à la notion de collaborateur occasionnel.....	4
A – La collaboration au service public .....	4
1 – Les origines : les collaborateurs permanents du service public .....	4
2 – L’extension aux collaborateurs occasionnels du service public .....	4
B – Les conditions de l’engagement.....	6
1 – Le lien avec un service public .....	6
2 – La notion de collaboration.....	6
II – Le responsabilité de la CGE, collaborateur occasionnel du service public de lutte contre l’incendie .....	7
A- La qualité de collaborateur occasionnel de la CGE .....	7
1 – L’attitude de l’Administration face à la collaboration de la CGE.....	7
2 – Le problème de la relation contractuelle entre la commune et la CGE .....	7
B - La responsabilité de la CGE .....	8
1 – La répartition de la responsabilité entre l’Administration et ses agents .....	8
2 – La solution du 29 janvier 2007.....	8
CA de Saint-Denis de la Réunion (ch. commerciale), 29/01/2007, CGE c/ SA Fibres coopérative.....	9

# Introduction

---

La notion de collaborateur occasionnel du service public renvoie à un régime de responsabilité sans faute. La personne qui apporte son concours à l'exécution d'un service public et qui subie un dommage peut se voir indemniser par l'Administration sans avoir à prouver une faute de celle-ci. Si ce cas est relativement fréquent, plus rares sont les demandes d'engagement de la responsabilité d'un collaborateur occasionnel du service public par un tiers victime d'un dommage. Telle est l'hypothèse présente en l'espèce.

En 2001, le dépôt de bois de la société Fibres a été victime d'un incendie. Le rapport d'expert a conclu que les dommages ont été aggravés par l'insuffisance du débit de canalisation d'eau publique géré par la Compagnie générale des eaux (CGE) titulaires d'un contrat d'affermage avec la Commune de Saint-Denis de la Réunion. La société demanda alors au tribunal de commerce de Saint-Denis de la Réunion la condamnation de la CGE au paiement des sommes non couvertes par l'assurance. Pour sa défense, la CGE a fait valoir que ce litige relevait de la compétence de la juridiction administrative, la lutte contre l'incendie relevant d'un service public administratif de la commune. Les juges de première instance rejetèrent, cependant, ce moyen. La CGE fait donc appel de cette décision devant la cour d'appel qui jugea que la CGE étant collaborateur occasionnel du service public et n'ayant commis aucune faute personnelle, le litige relevait de la compétence de la juridiction administrative.

Le régime de la collaboration occasionnelle avec le service public remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a été instauré par le Conseil d'Etat pour pallier à l'absence de régime d'indemnisation des agents publics. De nos jours, ce régime concerne les personnes qui apportent occasionnellement leur concours au service public. Habituellement, le problème se pose en termes de responsabilité de l'Administration vis-à-vis du collaborateur. Dans cette affaire, la situation est toute différente. C'est la responsabilité du collaborateur, ici la CGE, qui est mise en cause par un tiers en l'occurrence la société Fibres. Pour déterminer l'ordre de juridiction compétent, il faut donc déterminer si la CGE a bien la qualité de collaborateur occasionnel du service de lutte contre l'incendie. Si ce n'est pas le cas, c'est le juge judiciaire qui est compétent. Si tel est le cas, la compétence dépendra du partage de responsabilité entre le collaborateur et l'Administration. En d'autres termes, s'agit-il d'une faute personnelle ou d'une faute de service ?

Il convient donc de préciser, dans une première partie, la notion de collaborateur occasionnel du service public (I), et, dans une seconde partie, d'analyser la responsabilité de la CGE en sa qualité de collaborateur occasionnel (II).

# I – Développements relatifs à la notion de collaborateur occasionnel

---

Il convient de s'attarder sur la notion de collaboration au service public (A), puis de s'attacher à définir les conditions d'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat (B). Ainsi, mieux armés, il sera possible de déterminer en quoi la CGE a bien la qualité de collaborateur occasionnel de la commune.

## A – 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 de 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 présidents 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 cette 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.

## B – 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.

Qu’en est-il en l’espèce ?

# II – Le responsabilité de la CGE, collaborateur occasionnel du service public de lutte contre l’incendie

---

Il faut, au préalable, déterminer la qualité de collaborateur occasionnel de la CGE (A), pour ensuite analyser sa responsabilité (B).

## A- La qualité de collaborateur occasionnel de la CGE

Deux éléments doivent retenir l’attention. Le premier concerne l’attitude de l’Administration face à cette collaboration (1). Le second point qui pose problème est le fait qu’un contrat lie la CGE et la commune (2).

### 1 – L’attitude de l’Administration face à la collaboration de la CGE

L’attitude de l’Administration face à la collaboration est déterminant pour qualifier celui qui prête son concours au service public. Ainsi, la collaboration occasionnelle au service public peut être exigée, demandée ou acceptée. En l’espèce, l’on peut considérer que la collaboration a été acceptée par l’Administration. En effet, le contrat d’affermage liant la commune et la CGE stipule que la société mettra à disposition du service de lutte contre l’incendie de l’eau et son personnel.

L’un des premiers critères déterminant de la collaboration est donc rempli. Que faut-il penser de la relation contractuelle existant entre la CGE et la commune ?

### 2 – Le problème de la relation contractuelle entre la commune et la CGE

Habituellement, lorsqu’il existe une relation contractuelle entre une personne publique et un prétendant au statut de collaborateur, l’on considère que la qualification de collaborateur occasionnel au service public est impossible.

La solution retenue est différente si la collaboration apportée au service public par une personne est détachable du contrat qui lie cette personne à la personne publique responsable de ce service. En l’espèce, la fourniture d’eau dans le cadre d’une lutte contre l’incendie semble détachable de la fourniture courante d’eau aux abonnés. C’est ce que semble penser la cour d’appel qui juge que « la CGE peut être qualifiée de collaborateur occasionnel de la commune du Port dans le cadre du service public de lutte contre l’incendie qui est une mission détachable de celle d’approvisionnement en eau potable pour laquelle elle a reçu délégation en vertu d’un contrat d’affermage ».

La CGE est donc bien un collaborateur occasionnel du service public de lutte contre l’incendie. La société Fibres peut-elle engager sa responsabilité pour insuffisance du débit d’eau ?

## B - La responsabilité de la CGE

Etant qualifié de collaborateur occasionnel de service public, la CGE a la qualité d'agent du service public. C'est donc dans le régime régissant le partage de responsabilité entre l'Administration et ses agents qu'il faut rechercher les règles applicables à cette espèce (1). Ainsi, il sera possible d'étudier la solution retenue le 29 janvier 2007 (2).

### 1 – La répartition de la responsabilité entre l'Administration et ses agents

Le régime de responsabilité pour faute repose sur la distinction entre faute de service et faute personnelle. Cette distinction remonte à l'arrêt *Pelletier* du Tribunal des conflits du 30 juillet 1873. Avant cette date, s'appliquait le système dit de la garantie des fonctionnaires. Au terme de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, il fallait obtenir l'autorisation du Conseil d'Etat pour mettre en jeu la responsabilité des agents publics devant les tribunaux judiciaires. Le décret-loi de 1870 met fin à ce système. Désormais, il n'est plus nécessaire d'obtenir une autorisation pour poursuivre les agents. En revanche, au terme de l'arrêt *Pelletier*, les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître que des actes privés des agents, les actes administratifs restent de la compétence du juge administratif et le fonctionnaire est, vis-à-vis de ces actes, irresponsable. Est, ainsi, créée la distinction faute personnelle / faute de service. Cette distinction répond au souci de ne pas faire supporter à l'agent public les conséquences d'actes qui sont commis dans l'exercice de leurs fonctions au service de l'Etat. Une trop grande responsabilité des fonctionnaires risquerait, de plus, d'inciter à la passivité de peur de voir sa responsabilité engagée. Il faut, enfin, noter que l'Administration est certainement plus solvable que le fonctionnaire.

Plusieurs types de faute personnelle peuvent être relevés. Le premier type correspond aux fautes purement personnelle et dépourvues de tout lien avec le service. Le second correspond aux fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions mais non dépourvues de tout lien avec elles. Le troisième correspond aux fautes personnelles commises dans l'exercice des fonctions mais qui s'en détachent intellectuellement par leur particulière gravité et révèlent le comportement personnalisé d'un homme.

Quelle est la solution retenue en l'espèce par les juges d'appel ?

### 2 – La solution du 29 janvier 2007

La responsabilité de la CGE sera retenue et le juge judiciaire compétent si la faute s'analyse en une faute personnelle. Mais, dans cette affaire, les juges d'appel ont décidé qu'aucune norme n'imposait une pression minimale dans la cadre de la lutte contre l'incendie. En conséquence, aucune faute personnelle ne peut être reprochée à la CGE. Il n'est d'action possible que contre la commune devant le juge administratif sur la base d'une éventuelle faute de service.

# CA de Saint-Denis de la Réunion (ch. commerciale), 29/01/2007, CGE c/ SA Fibres coopérative

---