

La collaboration occasionnelle et le bénévolat dans la fonction publique

Jurisprudence de référence et d'illustration :

- C.E. Ass. 22 novembre 1946, commune de Saint Priest la Plaine ;
- CE 31 mars 1965, n° 61413 ;
- CE 2 juin 1972, n° 80726
- CAA Bordeaux 3 mai 2001 n° 97BX02204 ;
- CE 24 janvier 2007, n° 289646 ;
- CE, sect. 12 octobre 2009, Chevillard et Cts Blancherelle, req. n° 297075 ;

Des particuliers peuvent être amenés à apporter leur concours aux collectivités territoriales, dans un cadre normal lors de diverses activités mais également en situation d'urgence. En l'absence de définition législative, les éléments caractéristiques du bénévolat, notamment au regard de la responsabilité des bénévoles ou des personnes morales qui y recourent, sont essentiellement tirés de la jurisprudence.

À l'occasion de ces collaborations, les bénévoles peuvent subir des dommages. Ils bénéficieront alors du régime protecteur de la responsabilité sans faute de la commune, les conséquences financières pour celle-ci pouvant alors être lourdes.

I – Les notions de bénévole et de collaborateur occasionnel

a – Définition

Le collaborateur occasionnel ou bénévole est celui qui, en sa seule qualité de particulier, 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 le Conseil d'État : « 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.

Une participation effective à un service public.

Le collaborateur doit participer effectivement à un service public, c'est-à-dire à une activité d'intérêt général. Il doit apporter une véritable contribution au service public soit en renfort soit par substitution à un agent public.

C'est cette 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.

Une intervention justifiée.

L'intervention du collaborateur occasionnel ou bénévole doit dans tous les cas être justifiée. Si le lien de collaboration est parfois évident (réquisition ou sollicitation collective ou individuelle par une collectivité), il est parfois nécessaire d'analyser au cas par cas le recours à un particulier pour déterminer si le régime du collaborateur occasionnel ou bénévole est applicable. C'est par exemple le cas d'une intervention spontanée justifiée par l'urgence, en particulier dans les cas de secours ou de sauvetage. La collectivité n'a pu ni refuser ni accepter la proposition d'intervention du particulier collaborateur qui l'a fait de sa propre initiative.

Une intervention en qualité de particulier.

Le collaborateur occasionnel doit apporter sa contribution au service public en sa qualité de particulier uniquement, et non parce qu'il est lié au service à un autre titre (co-contractant, usager, agent public...).

II – Les modalités de recours aux bénévoles

La forme de la collaboration est variable. On distingue :

- Les requis. La collectivité exige la collaboration et requiert le bénévole ;
- Les personnes sollicitées. La collectivité demande à une personne d'apporter son concours au service public (ex. : organisation d'une fête locale) ;
- Les personnes dont la proposition d'aide à la collectivité est acceptée. La collectivité donne son accord tacite ou exprès à une proposition de collaboration d'un particulier ;
- Les personnes dont l'intervention est légitimée du fait de l'urgence. La collaboration peut alors être spontanée sans accord préalable, du fait de l'urgence. C'est typiquement le cas dans les situations d'urgence caractérisée.

a – Le principe : la collaboration à titre gratuit

Les collaborateurs occasionnels ou bénévoles agissent en principe de façon temporaire et gratuite pour le compte de la collectivité publique avec laquelle ils n'ont pas de lien direct de subordination.

b – L'exception : la collaboration à titre onéreux

Une collaboration à titre onéreux est exceptionnellement envisageable. La personne réquisitionnée par la collectivité bénéficiera alors d'une compensation financière. C'est notamment le cas des médiateurs.

III – La responsabilité de la collectivité ou du bénévole en cas de dommages

Le bénévole doit être intervenu de manière effective, justifiée et en sa qualité de particulier. L'activité concernée doit être une activité d'intérêt général. Le collaborateur doit apporter une véritable contribution au service public, soit en renfort, soit par substitution à un agent public.

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

a – Le collaborateur a subi un dommage

Dans ce cas c'est la responsabilité sans faute de la collectivité qui est engagée. Celle-ci a l'obligation de réparer l'intégralité du préjudice subi par le collaborateur auquel elle a eu recours. Il est cependant indispensable que le dommage trouve son origine dans la collaboration au service public dans les conditions décrites ci-dessus. La collectivité qui supporte la responsabilité est celle à qui incombe la mission de service public auquel le collaborateur a participé et dans le cadre duquel il a subi le préjudice.

Le seul cas d'exonération de la responsabilité de la collectivité réside dans la faute de la victime, comme par exemple une imprudence caractérisée.

La réparation envisagée ne peut avoir de caractère forfaitaire. Elle est nécessairement fonction du préjudice subi.

Il est à noter que les dispositions législatives relatives aux accidents du travail ne sont pas applicables aux collaborateurs occasionnels ou bénévoles. Il en est de même du régime de pensions attribué aux fonctionnaires titulaires dans le cadre de l'incapacité ou de l'invalidité.

b – Le collaborateur a causé un dommage

La responsabilité de la collectivité sera engagée sur le fondement de la faute. Le collaborateur est en effet assimilé dans ce cadre à un agent public et les fautes commises par lui en principe assimilées à des fautes de service. La victime est donc fondée à se retourner contre la collectivité qui a eu recours au collaborateur occasionnel.

Les collectivités doivent donc s'assurer de posséder une couverture multirisques appropriée garantissant les risques d'accident. Il conviendra de vérifier que cette garantie responsabilité générale permet de couvrir les dommages subis ou causés par le bénévole à l'occasion d'une mission de service public.

CONVENTION D'ACCUEIL D'UN COLLABORATEUR OCCASIONNEL, BÉNÉVOLE

Préambule :

Dans le cadre de la mise en place des activités périscolaire, récemment élargies par la réforme des rythmes scolaires introduite par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013, la collectivité a décidé, pour assurer certaines des activités prévues tout au long de l'année scolaire, de faire appel à des collaborateurs occasionnels bénévoles.

Entre : (*collectivité / Établissement*) (*adresse*)

Représentée par (*nom et prénom, qualité de l'autorité territoriale*), dûment habilité(e) par délibération du ci-après désignée "la collectivité",

d'une part

et

Mme / M. (*Nom, prénom*)

Domicilié : (*adresse*)

Ci-après désigné "le collaborateur bénévole",

D'autre part,

IL EST CONVENU CE QUI SUIT :

ARTICLE 1 : **OBJET**

La présente convention fixe les conditions de présence et d'activité de M : Mme (*nom / prénom*) collaborateur(*trice*) occasionnel(*le*) bénévole au sein des services de la collectivité, conformément aux dispositions de l'annexe jointe.

Le collaborateur bénévole est la personne qui apporte son concours à une collectivité publique à l'occasion d'activités diverses dans le cadre de la réalisation d'un service public mais également dans des situations d'urgence.

Le collaborateur occasionnel est donc la personne qui, en sa seule qualité de particulier, apporte une contribution effective et justifiée à un service public, dans un but d'intérêt général, soit concurremment avec des

agents publics, soit sous leur direction après réquisition ou sollicitation, soit spontanément. Le Conseil d'État a ainsi décidé que "dès lors qu'une personne privée accomplit une mission qui normalement incombe à la personne publique, elle collabore au service public et a donc la qualité de collaborateur occasionnel du service public".

À l'occasion de cette collaboration, les bénévoles peuvent subir ou causer des dommages. Dans le cas de dommages subis, ils bénéficient du régime protecteur de la responsabilité sans faute de la commune. Dans le cas de dommages causés ou subis, l'assurance responsabilité – multirisque de la collectivité couvre les dommages causés par le collaborateur à un tiers mais également ceux qu'il a subis du fait de l'activité.

ARTICLE 2 : **ACTIVITÉ**

Le collaborateur bénévole est autorisé à effectuer les activités suivantes au sein des services de la collectivité :

- 1-
- 2-
- 3-

ARTICLE 3 : **RÉMUNÉRATION**

Le collaborateur bénévole ne peut prétendre à **aucune rémunération** de la part de la collectivité pour les missions qu'il remplit à ce titre.

ARTICLE 4 : **RÉGLEMENTATION**

Le collaborateur bénévole s'engage à respecter le règlement intérieur de la collectivité, ainsi que la réglementation du domaine d'activité dans lequel il intervient (*préciser le domaine et le niveau éventuellement requis*). En cas de non-respect, la collectivité sera fondée à mettre fin immédiatement à la collaboration, sans préjudice d'éventuelles poursuites civiles ou pénales en cas d'infraction.

ARTICLE 5 : **ASSURANCES**

Dans le cadre de son contrat d'assurance responsabilité – multirisques, la collectivité garantit le collaborateur bénévole sur l'ensemble des points suivants pendant toute la durée de sa collaboration (*à adapter en fonction du contrat souscrit*) :

- Responsabilité civile ;
- Défense ;
- Indemnisation de dommages corporels ;
- Assistance (...)

ARTICLE 6 : DURÉE - RENOUVELLEMENT

La présente convention prend effet à la date de la signature par l'ensemble des parties pour une durée de
(*adapter et préciser*)

ARTICLE 7 : RÉSILIATION

En cas de non-respect d'une des clauses de la présente convention, l'autorité territoriale se réserve le droit d'y
mettre fin à tout moment et sans préavis par courrier recommandé adressé au collaborateur.

Fait à

Le

Pour la collectivité
Nom / Prénom

Le collaborateur bénévole

ANNEXE À LA CONVENTION D'ACCUEIL D'UN COLLABORATEUR OCCASIONNEL BÉNÉVOLE

État-civil et situation personnelle du collaborateur bénévole

Nom :

Prénom :

Date de naissance :

Situation familiale :

Adresse personnelle :

Téléphone :

Courriel :

Attestation de bénévolat

Je soussigné, (*nom / Prénom*)

Certifie sur l'honneur être accueilli au sein de (*collectivité*), dans le cadre d'une collaboration bénévole pour la période du au .

Certifie sur l'honneur :

- Disposer d'une couverture sociale (*fournir copie de l'attestation d'assurance sociale*) ;
- Bénéficiaire d'une garantie responsabilité civile (*copie*) ;
- Ne pas avoir fait l'objet d'une mention incompatible avec l'exercice des fonctions (*copie bulletin n° 3 casier judiciaire*) ;
- Disposer des qualifications requises pour l'exercice des fonctions et avoir fourni à la collectivité les attestations et diplômes correspondants.

Fait à

Le

Le collaborateur bénévole (*nom / prénom*).