

## LA PROTECTION FONCTIONNELLE

Conformément à l'article 11 de la Loi 83-634 du 13 juillet 1983, les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits leur ayant été imputés de façon diffamatoire.

La protection est due uniquement si les fonctions auxquelles sont liés les faits en cause sont exercées dans une collectivité publique.

Cette protection fonctionnelle bénéficie tant aux fonctionnaires qu'aux agents publics non titulaires.

Tous les agents publics sont couverts, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions.

La protection peut revêtir deux aspects :

- la protection des agents mis en cause
- la protection des agents victimes d'attaques

La protection n'ouvre pas droit à la prise en charge des frais que l'agent engage pour sa défense dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou pour un recours contentieux contre une sanction disciplinaire.

### **La protection fonctionnelle des agents mis en cause**

La protection s'applique lorsque l'agent est mis en cause en raison de faits liés à l'exercice de ses fonctions, soit devant les juridictions civiles, soit devant les juridictions pénales.

Elle fait intervenir les notions de « faute personnelle » et « faute de service ».

- ✓ La faute personnelle est la faute commise matériellement en dehors du service, ou la faute particulièrement grave et inexcusable, notamment intentionnelle, commise à l'intérieur du service (ex : acte de violence sur le lieu de travail, détournement de fonds). Elle engage la responsabilité de l'agent devant les juridictions judiciaires.

Suivant la nature de la faute, les conditions dans lesquelles elle a été commise, les objectifs poursuivis et les fonctions exercées par l'agent, la faute peut être considérée comme personnelle alors même qu'elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service et qu'un tiers, victime, pourrait également engager la responsabilité de l'administration (Conseil Etat 11/02/2015 n° 372359).

En revanche, avoir bénéficié d'une décision irrégulière résultant de la volonté de l'autorité territoriale qui en a pris l'initiative et organisé les modalités, ne peut constituer une faute personnelle de l'agent, même s'il avait connaissance de l'irrégularité de cette décision (Conseil Etat 10/03/2010 n° 321125).

- ✓ La faute de service correspond à un acte impersonnel, commis dans l'exercice des fonctions. Elle engage la responsabilité de l'administration devant les juridictions administratives.

### **Agent poursuivi par un tiers pour « faute de service »**

La collectivité doit couvrir les condamnations civiles qui auraient été prononcées contre un agent poursuivi par un tiers pour une faute de service, dans la mesure où aucune faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est imputable.

3 cas sont à distinguer :

- Le dommage pour lequel l'agent a été condamné civilement trouve son origine exclusive dans une **faute de service** : *l'administration est tenue de couvrir intégralement l'intéressé des condamnations civiles prononcées contre lui.*
- Le dommage provient exclusivement d'une **faute personnelle**, détachable de l'exercice de ses fonctions : *l'agent ne peut pas obtenir la garantie de l'administration, quel que soit le lien entre cette faute et le service. La circonstance que les faits reprochés aient été commis dans le cadre du service ou ne soient pas dépourvus de tout lien avec le service est sans influence dès lors que ces faits revêtent un caractère inexcusable et sont d'une exceptionnelle gravité, de telle sorte que la faute se détache du service.*
- Si dans la réalisation du dommage une faute personnelle a **conjugué** ses effets avec ceux d'une faute de service distincte : *l'administration n'est tenue de couvrir l'agent que pour la part imputable à cette faute de service. La contribution finale de l'agent et de l'administration à la*

*charge des réparations est réglée compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives.*

Ainsi que l'a établi le Juge (Conseil Etat 12/12/2008 n° 296982) : le fait qu'une réparation soit accordée dans le cadre d'une transaction amiable par une collectivité publique à la victime d'une faute personnelle de l'agent, détachable de l'exercice de ses fonctions, sans décision de justice condamnant la collectivité, n'empêche pas cette dernière de se retourner contre l'agent.

### **Agent faisant l'objet de poursuites pénales :**

Conformément à la Loi 83-634 du 13 juillet 1983, la collectivité doit aussi accorder sa protection à l'agent faisant l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits **n'ayant pas** le caractère d'une faute personnelle. A l'inverse, la protection est refusée au fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales, dès lors que la faute commise revêt un caractère personnel.

Pour accorder ou non la protection, l'autorité administrative se prononce au vu des éléments dont elle dispose à la date de sa décision, en se fondant le cas échéant sur ceux recueillis dans le cadre de la procédure pénale. Si ces éléments la conduisent à décider d'accorder le bénéfice de la protection en l'absence de toute faute personnelle de l'agent, cette décision peut ultérieurement être annulée s'il apparaît que l'agent s'est rendu coupable d'une telle faute.

A l'inverse, le refus opposé à un agent au motif qu'il a commis une faute personnelle peut être annulé s'il apparaît ultérieurement que cette faute revêt en réalité le caractère d'une faute de service. De plus, le fait que l'autorité administrative ait pris l'initiative de poursuites pénales n'est pas de nature à la dispenser de l'obligation de protection (Cour Administrative Appel Lyon 15/07/2003).

### **Caractéristiques de la Protection**

La protection se manifeste de différentes façons :

- Quand l'agent est mis en cause devant une juridiction judiciaire pour des faits relevant d'une **faute de service**, l'administration peut saisir le Préfet afin qu'il élève le conflit, pour faire juger l'affaire par la juridiction administrative. Devant les juridictions pénales, le conflit ne peut être élevé que sur l'action civile (appréciation des dommages et intérêts) et pas sur l'action publique.
- Si le conflit d'attribution n'a pas été élevé et que le juge judiciaire a condamné l'agent au paiement de réparations civiles pour des faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle, l'administration doit prendre en charge ces condamnations. Toutefois, devant les juridictions pénales, cette garantie se limite à l'action civile. L'administration ne peut pas payer les éventuelles amendes pénales auxquelles un agent serait condamné, même en cas de faute de service reconnue.
- L'administration doit prendre en charge les honoraires d'avocat (librement choisi par l'agent), les frais de procédure, le montant du cautionnement imposé à l'agent dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et apporter une assistance au cas où l'agent poursuivi intenterait une action en justice pour faire respecter la présomption d'innocence dans une procédure pénale. Si à l'issue du procès il apparaît que les faits commis par l'agent ont le caractère d'une faute personnelle, la collectivité peut se retourner vers l'intéressé pour obtenir le remboursement des sommes engagées pour assurer sa protection et sa défense.

### **La protection des agents victimes d'attaques**

Conformément à la Loi 83-634 du 13 juillet 1983, la collectivité doit protéger les agents contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions. Cette énumération n'a pas un caractère exhaustif, aussi la protection peut être accordée en cas d'atteinte aux biens.

Le lien de causalité entre le dommage subi et les fonctions exercées doit être établi. Dès lors que les attaques sont dirigées contre l'agent en raison de ses fonctions ou en sa qualité de fonctionnaire, la protection fonctionnelle s'applique.

Dès lors que les conditions légales sont réunies, la protection fonctionnelle présente un caractère **impératif** et ne peut être refusée que pour des motifs d'intérêt général dûment justifiés.

Les attaques peuvent être physiques, écrites ou verbales, adressées par courrier individuel à l'agent ou diffusées plus largement par des tracts syndicaux ou par les médias.

Le fait que l'agent subisse des agissements répétés de harcèlement moral justifie que la protection fonctionnelle lui soit accordée.

Les attaques peuvent émaner de personnes privées, d'usagers du service, d'autres agents publics ou autorités de toute nature.

La protection n'est pas subordonnée à la possibilité d'exercer un recours contre l'auteur des dommages.

La protection a un caractère personnel, seul l'agent peut demander le bénéfice de ces dispositions protectrices et les membres de sa famille en sont exclus. Cependant, la protection fonctionnelle a été étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des sapeurs-pompiers professionnels, des agents de police municipale et des gardes-champêtres lorsque, du fait des fonctions de l'agent, les membres de sa famille sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages. Elle peut aussi leur être accordée sur leur demande quand l'agent est décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent décédé. Par ailleurs, les enfants mineurs des agents décédés ou dans l'incapacité de gagner leur vie en raison des blessures reçues dans le cadre d'une agression relevant de l'article 11 de la loi 83-634 du 13 juillet 1983, peuvent bénéficier d'une « protection particulière », essentiellement sous forme d'aides financières.

Aucune disposition n'impose aux fonctionnaires un délai pour demander la protection fonctionnelle, mais le bénéfice de cette protection peut être refusé dès lors qu'à la date à laquelle l'agent présente sa demande, toute démarche de l'administration n'est plus envisageable.

### ***Caractéristiques de la protection***

La protection des agents victimes recouvre plusieurs aspects :

#### ➤ **Une obligation de prévention**

Si les attaques sont imminentes ou n'ont pas pris fin, l'administration doit mettre en œuvre les moyens les plus appropriés pour éviter ou faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé.

#### ➤ **Une obligation d'assistance**

Cette assistance est juridique, il s'agit d'apporter à l'agent une aide dans les procédures judiciaires entreprises, notamment devant les juridictions pénales. Cette aide peut prendre plusieurs formes :

- Si l'agent n'a pas engagé d'action personnelle, l'administration peut, sans toutefois y être tenue, déposer plainte elle-même afin de déclencher l'action publique. Dans cette hypothèse toutefois, pour qu'une constitution de partie civile en réparation soit recevable, il faut que la collectivité puisse invoquer un préjudice direct.
- Quand l'agent a lui-même déposé plainte, l'administration doit l'aider financièrement en lui avançant ou en lui remboursant les honoraires d'avocat (librement choisi) et l'ensemble des frais de procédure occasionnés.

L'administration peut toutefois refuser d'assurer la protection demandée par un agent lorsqu'elle considère que les moyens mis en œuvre sont inappropriés à l'objectif poursuivi, à savoir la réparation des attaques subies.

- L'administration peut également manifester son appui par le dépôt d'une plainte destinée à corroborer la plainte de l'agent.

#### ➤ **Une obligation de réparation**

L'administration doit réparer les différents préjudices que l'agent a pu subir.

La protection continue d'être due alors même que les attaques ont diminué ou cessé au moment où l'agent demande la protection.

Pour les dommages matériels, l'indemnisation est immédiate dès lors que l'agent produit les pièces justificatives nécessaires, sans qu'il soit nécessaire d'identifier au préalable le ou les auteurs des faits.

Pour les dommages corporels et personnels : les règles d'indemnisation s'appliquent en fonction de la nature des préjudices, des différents régimes de réparation et des décisions de justice.

L'agent reste cependant fondé à agir en justice contre son agresseur en vue d'obtenir une réparation complémentaire de tous les dommages corporels et des différents préjudices personnels subis.

### **Mise en œuvre de la protection fonctionnelle**

- ✓ La mise en œuvre de la protection s'effectue sur simple demande de l'agent. L'agent mis en cause doit informer la collectivité de toute citation ou assignation qui lui serait délivrée pour des faits survenus au cours ou à l'occasion du service. L'agent victime doit établir l'origine et la matérialité des faits dont il se prévaut.
- ✓ La demande de protection n'est enfermée dans aucun délai
- ✓ La collectivité compétente pour prendre les mesures de protection de l'agent est celle qui l'emploie à la date des faits. La décision d'octroi de la protection fonctionnelle relève de la compétence exclusive de l'organe délibérant. Quand l'agent exerce simultanément dans plusieurs collectivités publiques, l'autorité compétente est celle dans laquelle il exerce les fonctions au titre desquelles il fait l'objet de condamnations ou de poursuites.
- ✓ La protection fonctionnelle est également accordée aux anciens agents, au titre des faits survenus durant la période où ils étaient en activité.
- ✓ Lorsque l'administration refuse d'accorder sa protection, sa décision peut être :
  - écrite : dans ce cas le refus doit être motivé et comporter les délais et voies de recours. La motivation doit comporter les considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision.
  - implicite : le silence de l'autorité compétente vaut décision implicite de rejet, passé un délai de deux mois. En outre, il a été considéré qu'une réponse inadaptée de l'administration peut être assimilée à une décision de rejet implicite.
- ✓ Le refus de l'administration d'accorder à un agent la protection fonctionnelle est susceptible de créer une situation d'urgence justifiant un référé de suspension. L'agent peut donc, s'il y a un doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus de l'administration, saisir le juge des référés afin qu'il suspende cette décision et prescrive le réexamen de la demande.
- ✓ La forme que doit revêtir la protection statutaire est laissée à l'appréciation de l'administration. Elle dispose de toute liberté quant au choix des moyens à mettre en œuvre pour assurer cette protection. L'agent estimant que les mesures engagées par son administration sont insuffisantes, peut former un recours devant la juridiction administrative.
- ✓ La décision accordant la protection fonctionnelle ne peut être assortie d'une condition suspensive ou résolutoire. Cette décision est créatrice de droits, ce qui s'oppose (sauf si elle a été obtenue par fraude) à ce qu'elle puisse être retirée plus de quatre mois après sa signature, même si l'existence d'une faute personnelle est alors révélée.