

La protection fonctionnelle des agents publics en dix points-clés

Les fonctionnaires - d'État, territoriaux ou hospitaliers - ont des obligations en contrepartie desquelles ils bénéficient de certains droits fondamentaux.

Leurs principaux droits sont : la liberté d'opinion politique, syndicale, philosophique ou religieuse, le droit de grève, le droit syndical, à la formation, de participation, à la rémunération après service fait, et enfin le droit à la protection.

Prévu par la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 11), et comme le rappelle une circulaire du 5 mai 2008 [1], le droit à la protection crée une obligation légale pour l'administration ou la collectivité de protéger ses agents contre les attaques dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice de leurs fonctions.

L'agent mis en cause professionnellement peut demander la protection juridique de son employeur.

Le fonctionnaire est protégé aussi bien dans l'exercice de ses fonctions que par sa fonction.

En cas d'attaques, protéger un agent pourra consister à l'assister juridiquement mais aussi à lui apporter un soutien moral.

1. Un principe de protection justifié par la nature des missions des fonctionnaires

Le principe de la protection fonctionnelle est posé par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, dont le premier alinéa dispose que : « Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent, conformément aux règles fixées par le Code pénal et les lois spéciales ».

C'est la nature spécifique des missions confiées aux agents publics qui justifie cette protection.

En effet, ces dernières les exposent parfois, dans l'exercice de leurs fonctions, à des relations conflictuelles avec les usagers.

De même, leurs missions leur donnent des prérogatives pouvant entraîner la mise en cause de leur responsabilité personnelle, civile ou pénale.

2. Les deux types de risques contre lesquels les agents publics sont protégés

L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 instaure donc une protection au bénéfice des agents publics dans deux cas de figure :

1. L'administration est tenue de protéger ses agents contre les attaques dont ils peuvent être victimes dans l'exercice de leurs fonctions et, plus précisément, contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.
2. Elle doit les protéger lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits commis dans l'exercice de leur mission et qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle (voir point n° 5).

Ils bénéficient également d'une garantie [2] s'ils font l'objet d'une condamnation civile prononcée à raison d'une faute de service (voir point n° 5). Cette double obligation de protection et de réparation n'existe que dans l'hypothèse où un lien de cause à effet peut être établi entre l'agression subie par le fonctionnaire et les fonctions qu'il exerce.

Peu importe que l'agression se produise ou non sur le lieu de travail, pendant ou en dehors du temps de travail.

Ce qui compte c'est de pouvoir établir un lien direct et certain avec l'exercice de la profession (voir point n° 4).

L'agent est libre d'utiliser ou non la protection fonctionnelle.

Toutefois, dès qu'il en fait la demande et que les conditions sont remplies, l'administration employeur est tenue de la mettre en oeuvre.

3. Une protection due à tout agent public étendue à certains ayants droit

A vocation à bénéficier de la protection fonctionnelle : le fonctionnaire stagiaire ou non titulaire (sous contrat de droit public).

De même, l'agent public à la retraite qui ferait l'objet de poursuites pénales « à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle » [3] peut en bénéficier.

Enfin, la circulaire du 5 mai 2008 précise que la collectivité publique doit assurer, le cas échéant, la protection des agents placés en disponibilité, détachés ou mis à la disposition d'un organisme privé, lorsque la demande résulte de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions au sein d'un organisme public ou que leur responsabilité a été mise en cause lorsqu'ils agissaient en qualité de fonctionnaires.

En revanche, les agents de droit privé (exemple : ceux qui bénéficient de contrats aidés) en sont exclus.

En principe, les ayants droit de l'agent ne bénéficient pas de la protection fonctionnelle.

Le législateur a toutefois prévu plusieurs cas d'extension. Il s'agit par exemple :

- des conjoints, enfants et ascendants directs des membres du corps préfectoral, de la police nationale ou agents de surveillance de Paris qui, « du fait des fonctions de ces derniers, ont été victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages » [4] ;
- des enfants mineurs des magistrats et fonctionnaires civils « décédés des suites d'une blessure reçue ou disparus dans l'accomplissement d'une mission ayant comporté des risques particuliers ou ayant donné lieu à un acte d'agression » ou « dans l'incapacité de gagner leur vie par le travail en raison des blessures reçues dans l'accomplissement d'une mission ayant comporté des risques particuliers ou ayant donné lieu à un acte d'agression » [5].

4. Conditions d'octroi ou de refus de protection

Outre la qualité d'agent public, plusieurs conditions sont nécessaires pour que la protection fonctionnelle puisse être mise en oeuvre.

Pour que le fonctionnaire soit protégé en cas de menaces ou de violences commises à son encontre, les faits doivent s'être produits « lors de ses fonctions ».

L'agent doit donc, au moment où survient le dommage, être dans une relation fonctionnelle avec l'administration.

En conséquence, il ne peut pas invoquer le bénéfice de la protection fonctionnelle s'il est menacé ou attaqué pour des raisons personnelles.

Au moment où il subit le préjudice invoqué, l'agent doit être dans une relation de travail « normal » avec le service.

Ainsi, un agent public en grève ne peut prétendre au bénéfice de la protection fonctionnelle, dès lors que, dans cette hypothèse, le lien avec le service est momentanément rompu.

Pour que l'agent puisse invoquer un droit à protection en cas de poursuites civiles ou pénales engagées à son encontre, aucune faute personnelle détachable du service ne doit lui être imputable (voir point n° 6).

Dans le cas d'une faute personnelle commise par le fonctionnaire, l'administration est tenue, au contraire, de refuser sa protection juridique.

Elle n'a pas alors à procéder à une enquête contradictoire préalable.

5. Une protection due par l'administration de rattachement

Dès lors que les conditions sont remplies, l'administration a, en principe, l'obligation d'accorder sa protection.

Ainsi, le fonctionnaire victime d'attaques a le droit de bénéficier de la protection de l'administration, alors même que son comportement n'a pas été totalement irréprochable (CE, 28 octobre 1970, Delande, n° 78190).

L'administration peut refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle si l'intérêt général le justifie mais la jurisprudence a ici une conception stricte de cette notion.

En cas de refus, la décision doit être motivée et comporter la mention des voies et délais de recours.

À noter que le refus de protection illégale engage la responsabilité de l'administration si l'agent subit alors un préjudice (CE, 17 mai 1995, Kalfon, req. n° 141635).

Enfin, l'autorité compétente est la collectivité dont relève l'agent à la date à laquelle il est statué sur sa demande de protection.

Pour ce qui concerne l'agent qui a quitté provisoirement (congé parental, mise en disponibilité, détachement, etc.) ou définitivement (retraite, démission) ses fonctions, la collectivité compétente est celle auprès de laquelle il se trouvait statutairement rattaché le jour de son départ.

6. La différence entre faute de service et faute personnelle

La faute de service correspond à une faute commise par un agent « dans l'exercice de ses fonctions », c'est-à-dire pendant le service, avec les moyens du service et en dehors de tout intérêt personnel, (en dehors de tout avantage pour lui-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles l'agent a ou a eu des relations d'affaires ou politiques).

En revanche, la faute est personnelle lorsqu'elle est commise par l'agent en dehors du service.

Une faute commise pendant le service peut également être qualifiée de « faute personnelle » si elle s'avère incompatible avec le service public, revêt une gravité particulière ou vise la satisfaction d'un intérêt personnel de l'agent.

L'administration doit apprécier elle-même le caractère de la faute commise (faute de service ou personnelle), indépendamment de la qualification donnée éventuellement dans le cadre de l'instruction pénale.

7. Modalités de demande de protection fonctionnelle

L'agent victime d'une attaque ou poursuivi devant une juridiction pénale pour faute de service doit en informer l'administration dont il relève.

Sa demande doit se faire par un courrier adressé au service compétent « sous couvert de sa hiérarchie » indique la circulaire.

Elle doit être motivée et précise sur les faits ou les poursuites visées.

L'agent a tout intérêt à formuler la demande de protection avant d'intenter un procès contre l'auteur des attaques ou dès qu'il a connaissance du déclenchement de l'action civile ou pénale engagée contre lui afin d'éviter d'avancer d'éventuels frais d'avocat ou le montant de condamnations civiles.

À noter que l'agent est libre du choix de son avocat. S'il le désire, l'administration peut néanmoins l'accompagner dans cette démarche.

8. Les types de mesures de protection pouvant être mis en oeuvre

S'agissant des moyens à mettre en oeuvre pour protéger l'agent, l'administration est libre de les déterminer.

Cela peut consister à réaliser des actions de prévention et de soutien destinées à éviter la réalisation d'un dommage pour l'agent ou à éviter toute aggravation du préjudice.

Ces mesures ont pour objet d'assurer la sécurité, le soutien et la prise en charge médicale de l'intéressé.

Plus concrètement, l'administration pourra, par exemple, changer le numéro de téléphone professionnel de l'agent ou envisager un changement de service.

Elle pourra également intervenir directement auprès de l'auteur des attaques.

Les supérieurs hiérarchiques pourront également assurer l'agent de leur soutien, de leur confiance en lui adressant un courrier ou en le recevant personnellement. La mise en oeuvre de la protection fonctionnelle ouvre droit à l'agent qui en bénéficie d'obtenir :

- directement auprès de l'administration l'indemnisation du préjudice subi, avant même qu'une éventuelle action contentieuse soit engagée à l'encontre de l'auteur de l'attaque ;
- le paiement de dommages et intérêts dans le cadre de la procédure juridictionnelle (civile ou pénale).

9. Les modalités de protection d'un agent poursuivi pénalement

Lorsque la responsabilité pénale d'un agent est mise en cause, l'intéressé peut bénéficier de l'appui de la collectivité pour organiser sa défense. L'administration doit mettre à la disposition de l'agent concerné tous les documents utiles à prouver qu'il a accompli normalement ses fonctions[6].

La protection de l'agent peut également être mise en oeuvre par le remboursement des frais exposés par l'agent dans le cadre des actions intentées à l'encontre de son accusateur, en cours ou à l'issue du procès pénal (exemples : plainte pour diffamation ou dénonciation calomnieuse).

10. Une situation statutaire à déterminer pour l'agent poursuivi pénalement

L'agent poursuivi pénalement peut être maintenu à son poste ou suspendu.

En effet, l'administration peut à titre conservatoire, dans l'intérêt du service et de celui de l'intéressé, éloigner temporairement ce dernier du service.

La suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire mais vise tant que la culpabilité de l'agent n'a pas été établie par le juge pénal, à protéger l'agent.

Écarté du service, celui-ci se trouve en effet préservé des attaques ou des soupçons dont il pourrait faire l'objet sur son lieu de travail et peut préparer sa défense.

Habituellement d'une durée maximale de quatre mois, elle peut ici être prorogée jusqu'à l'issue des procédures pénales.

Sandrine BOTTEAU

[1] Circulaire DGAFP B8, n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat.

[2] Article 11, 2e alinéa de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

[3] Article 11, alinéa 4 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

[4] Article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

[5] Décret n° 81-328 du 3 avril 1981.

[6] Il s'agit de montrer qu'il a accompli, conformément aux dispositions de l'article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983 « les diligences normales afférentes à l'exercice de ses fonctions, compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait, ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

Nom du document : PROTECTION FONCTIONNELLE La protection fonctionnelle des agents
publics en dix points-clés - Carrières Publiques
Répertoire : C:\Users\fosser\OneDrive\Documents\1 - FAIT POUR LE BLOG\2020
Modèle : C:\Users\fosser\AppData\Roaming\Microsoft\Templates\Normal.dot
m
Titre :
Sujet :
Auteur : FORCE OUVRIERE Services Publics Marne
Mots clés :
Commentaires :
Date de création : 21/12/2020 17:00:00
N° de révision : 1
Dernier enregistr. le : 21/12/2020 17:02:00
Dernier enregistrement par : FORCE OUVRIERE Services Publics Marne
Temps total d'édition : 2 Minutes
Dernière impression sur : 21/12/2020 17:07:00
Tel qu'à la dernière impression
Nombre de pages : 7
Nombre de mots : 2 027 (approx.)
Nombre de caractères : 11 150 (approx.)