

SDPM

Protection juridique des fonctionnaires à l'occasion de leurs fonctions

Protection organisée par la collectivité publique

L'article 11 du titre I du statut général (loi no 83-684 du 13 juillet 1983) portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit 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. »

Protection contre les menaces ou attaques

Plus précisément, l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que :

« la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. »

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que cette protection constitue une obligation qui n'est pas subordonnée au dépôt d'une plainte de l'intéressé et à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général (CE, 14 février 1975, Paul Teitgen, Rec., p. 111).

À titre d'illustration récente, une campagne médiatique mettant en cause le comportement professionnel d'un agent alors qu'aucune condamnation pénale ou sanction disciplinaire n'était encore prononcée impose à la collectivité de mettre en œuvre la protection fonctionnelle de celui-ci (TA d'Orléans, 27 novembre 2001, M. N., req. no 99-2107 et 99-3081).

En cas de carence ou de refus de protection, l'administration commettrait une illégalité et engagerait sa responsabilité.

Protection des messages personnels

L'employeur n'est pas autorisé à consulter la messagerie électronique de ses agents. Ainsi, s'appuyant sur les articles 9 du Code civil et du Nouveau Code de procédure civile, l'article L. 120-2 du Code du travail ainsi que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation a jugé que l'employeur ne peut prendre connaissance des messages personnels reçus ou émis par le salarié sur son lieu de travail grâce à un outil informatique mis à sa disposition, cela même au cas où l'utilisation non professionnelle de l'ordinateur aurait été interdite (Cass. soc., 2 octobre 2001, Nikon France c/ ONOF FS-P+B+R+I).

I - Conditions de la protection

Une attaque à l'occasion des fonctions

Il doit y avoir un lien entre les attaques et l'exercice des fonctions (CE, 10 janvier 1969, Garfmüller, Rec., p. 16) mais le champ d'application de la protection est élargi par la loi du 13 juillet 1983, qui apporte une modification importante par rapport à l'ordonnance du 4 février 1959 en ce qu'elle substitue à la notion d'attaque commise à « l'occasion de l'exercice des fonctions » celle d'attaque commise à « l'occasion des fonctions ».

Des violences physiques, verbales ou écrites

L'attaque peut consister aussi bien en des violences physiques volontaires contre un fonctionnaire qu'en des violences verbales ou écrites (CE, 13 février 1968, Benejam, Rec., p. 545). Dans ce dernier cas, en l'absence de faute de l'administration, le dommage doit avoir un lien avec le service accompli par l'intéressé (CE, 6 novembre 1968, Morichère, Rec., p. 545).

À titre d'illustration ; à la suite de la parution d'un article de presse rapportant des propos outrageants qui auraient été tenus par des agents de la commune à l'encontre du directeur des affaires culturelles de la ville, un maire a pu, au titre de l'alinéa 2 de l'article 11 de la loi no 83-684 du 13 juillet 1983, réparer le préjudice moral subi par cet agent en lui octroyant une indemnité de 20 000 F, eu égard à la gravité des propos rapportés et à la notoriété locale de ce directeur dans différents domaines, sans qu'une décision de justice soit intervenue (TA Nancy, 27 février 2001, préfet de la Meuse, req. no 00416).

Le juge apprécie si les agissements incriminés ont le caractère d'attaques justifiant la protection du fonctionnaire (CE, 13 février 1959, Bernadet, Rec., p. 111).

Un préjudice direct

Le préjudice subi doit être direct (CE, 26 mars 1965, Villeneuve, Rec., p. 207).

II - Modalités pratiques d'application de la protection

Modalité de l'indemnisation

En cas de dommages matériels, l'indemnisation peut être immédiate, dès lors que les pièces justificatives ont été produites, sans qu'il soit nécessaire de savoir si les auteurs de l'attaque ou de l'agression ont été identifiés ou non.

Lorsque le fonctionnaire a subi un dommage de ce type alors qu'il était soumis à un risque exceptionnel, il est indemnisé sur le fondement de la responsabilité pour risque (CE, 16 octobre 1970, époux Martin) ou en application du principe de l'égalité devant les charges publiques (CE, 19 octobre 1962, Perruche).

Toutefois, l'administration est fondée à récupérer les sommes qu'elle aura versées à son agent en se constituant partie civile. En effet, conformément à l'alinéa 5 de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, la collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

Limites de l'indemnisation

Conformément aux principes généraux dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État, la pension ou l'allocation temporaire d'invalidité est réputée réparer forfaitairement tous les dommages corporels et les préjudices personnels (*pretium doloris*, troubles dans

les conditions d'existence, douleur morale, préjudice esthétique, préjudice d'agrément ; CE, 16 octobre 1964, époux Bouchon).

Toutefois, si l'auteur de l'attaque ou de l'attentat est connu et s'avère solvable, la fixation des diverses indemnisations est effectuée par le juge sur action directe de la victime contre l'auteur de l'attaque, étant entendu que le fonctionnaire peut obtenir le remboursement de ses frais de justice et d'avocat.

III - Protection des ayants cause des fonctionnaires

Évaluation du type de préjudice

La question a été posée de savoir s'il convient d'étendre le bénéfice de la protection des fonctionnaires à leurs ayants cause.

Le problème est de nature différente suivant que les membres de la famille du fonctionnaire sont eux-mêmes victimes d'un préjudice ou que c'est le décès du fonctionnaire qui entraîne un préjudice grave pour la famille.

Préjudice direct

Les membres de la famille du fonctionnaire qui ont subi un préjudice corporel, n'étant pas fonctionnaires, ne peuvent bénéficier de la protection de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983.

Il convient donc, dans cette hypothèse, de leur faciliter, s'ils remplissent les conditions, l'obtention d'une indemnité en vertu des articles 706-3 et suivants du Code de procédure pénale.

Rappelons qu'aux termes de l'article 706-3 du Code de procédure pénale, toute personne ayant subi un préjudice résultant de faits volontaires ou non qui présentent le caractère matériel d'une infraction peut obtenir la réparation intégrale des dommages qui résultent des atteintes à la personne, lorsque sont réunies les conditions suivantes :

1/ Ces atteintes n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 126-1 du Code des assurances ni du chapitre Ier de la loi no 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation et n'ont pas pour origine un acte de chasse ou de destruction des animaux nuisibles.

2/ Ces faits :

— soit ont entraîné la mort, une incapacité permanente ou une incapacité totale de travail personnel égale ou supérieure à un mois ;

— soit sont prévus et réprimés par les articles 222-22 à 222-30 et 227-25 à 227-27 du Code pénal.

3/ La personne lésée est de nationalité française. Dans le cas contraire, les faits ont été commis sur le territoire national et la personne lésée est :

— soit ressortissante d'un État membre de la Communauté économique européenne ;

— soit, sous réserve des traités et accords internationaux, en séjour régulier au jour des faits ou de la demande.

La réparation peut être refusée ou son montant réduit à raison de la faute de la victime.

Préjudice par ricochet

Si le fonctionnaire lui-même décède à la suite d'un attentat ou d'une agression à l'occasion de ses fonctions, la réparation prévue à l'article 11, alinéa 3, de la loi du 13 juillet 1983 ne s'applique pas dans la mesure où ce texte ne vise que la protection du fonctionnaire à titre personnel (préjudice direct).

C'est pourquoi différentes mesures ont été adoptées pour répondre à ce type de situation.

1/ Le décret no 81-329 du 3 avril 1981 accorde une protection particulière aux enfants de magistrats, fonctionnaires civils et agents de l'État 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. Des dispositions similaires ont été prévues par le décret no 82-337 du 8 avril 1982 en faveur des enfants des personnels employés par les collectivités locales.

2/ Un article L. 37 bis a été introduit par la loi de finances rectificative pour 1977 dans le Code des pensions civiles et militaires de retraites, aux termes duquel la pension de réversion concédée à la veuve, augmentée soit de la moitié de la rente viagère d'invalidité dont aurait pu bénéficier le fonctionnaire, soit de la pension prévue par le Code des pensions militaires d'invalidité ne peut être inférieure à la moitié du traitement afférent à l'indice brut 515.

La loi de finances rectificative pour 1979 (loi no 79-1102 du 21 décembre 1979) a édicté des dispositions similaires en faveur des orphelins.

3/ Par ailleurs, le régime de Sécurité sociale des fonctionnaires a été modifié par le décret no 78-480 du 29 mars 1978 afin que le capital-décès, augmenté éventuellement de la majoration pour enfant, soit versé trois années de suite.

IV - Indemnisation des préjudices personnels du fonctionnaire

Remboursement des honoraires et des frais de procédure

Si, en cas de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ayant fait grief au fonctionnaire, celui-ci entend déposer une plainte et se constituer partie civile pour obtenir des juridictions répressives l'indemnisation de ses préjudices personnels, il peut bénéficier du remboursement des honoraires et des frais de procédure résultant de son action. L'application de ce principe doit néanmoins obéir à un certain nombre de règles.

1/ L'administration doit avoir donné son accord au fonctionnaire sur l'engagement des poursuites ou manifesté son appui par le dépôt d'une plainte destinée à corroborer la plainte de l'intéressé.

2/ Si l'agent n'a pas fixé son choix sur un défenseur particulier, il lui est proposé de le prendre sur la liste des avocats agréés de son administration ou, s'il n'en existe pas, sur la liste de ceux qui représentent les intérêts de l'agent judiciaire du Trésor. En concertation avec cet avocat, le fonctionnaire fixe le montant de la réparation des préjudices personnels qu'il entend réclamer.

Les instructions données à l'avocat agréé ont pour objectif d'assurer la défense des intérêts matériels et moraux des fonctionnaires et de faire valoir le prix que l'administration

attache à la protection de ses agents. À cet effet, l'avocat s'associe à l'intervention du ministère public pour que la culpabilité des prévenus soit établie et que les agissements ayant porté atteinte au bon fonctionnement des services publics soient sanctionnés comme il convient.

3/ Même si l'agent choisit personnellement son défenseur selon des critères qui lui sont propres sans avoir recours au truchement de l'administration, il convient qu'il prenne contact avec le service du contentieux de son administration, notamment afin de connaître les conditions dans lesquelles la prise en charge des frais d'avocat ne devrait pas dépasser le montant habituellement alloué aux avocats du Trésor dans des affaires comparables.

4/ Le montant des condamnations civiles prononcées au profit du fonctionnaire lui revient intégralement.

L'agent judiciaire du Trésor exerce parallèlement le recours de l'État contre les auteurs des faits pour obtenir le remboursement des sommes versées au fonctionnaire, tant au titre des réparations des dommages matériels qu'au titre des prestations statutaires ayant couvert les préjudices corporels. Si l'administration intéressée l'estime opportun, il peut demander en outre l'indemnisation du trouble apporté au bon fonctionnement du service public.

5/ Dans le cas de diffamations ou de dénonciations calomnieuses, l'avocat demande pour le compte du fonctionnaire, à titre de réparation et aux frais du condamné, l'insertion dans la presse de la décision de condamnation. Le service juridique de l'administration fait l'avance des frais de cette insertion, au besoin à perte si le condamné est insolvable.

Fonctionnaire mis en examen

Les collectivités publiques ont également l'obligation de prendre en charge les frais d'avocat du fonctionnaire mis en examen (CE, 28 juin 1999, M. Ménage, Jurisprudence fonction publique territoriale, Panorama 1999, Éditions Weka, p. 169).