

Lu pour vous dans la Gazette

La protection fonctionnelle des agents en 10 questions

Une circulaire du 5 mai 2008 fait le point sur les modalités de mise en œuvre de la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat. Nombre de ces éléments intéressent également les territoriaux.

Contre quels risques les agents publics sont-ils protégés ?

L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires instaure une protection au bénéfice des agents publics dans deux cas de figure. D'une part, 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. D'autre part, elle doit les protéger lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles. Ainsi, les agents disposent d'une protection de la part de leur administration lorsque leur responsabilité pénale est mise en jeu à l'occasion de faits commis dans l'exercice de leur mission qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Ils en bénéficient également s'ils font l'objet d'une condamnation civile prononcée à raison d'une faute de service.

Qui peut bénéficier de la protection fonctionnelle ?

Les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 modifiée sont applicables aux trois fonctions publiques : l'ensemble des agents, y compris les fonctionnaires stagiaires et les non-titulaires, a ainsi vocation à bénéficier de la protection fonctionnelle.

La collectivité est également tenue de protéger l'ancien fonctionnaire qui ferait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. 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 intéressés ne peuvent bénéficier de la protection de l'administration pour des faits se rattachant aux activités exercées hors de l'administration, pour le compte d'un organisme privé, quelle que soit, par ailleurs, leur position statutaire.

L'administration peut-elle refuser sa protection à un agent ?

Dès lors que les conditions sont remplies, l'administration a, en principe, l'obligation d'accorder sa protection (1). 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 (2). En outre, il pourra bénéficier de cette protection même si les faits sont survenus à l'occasion de fonctions que l'agent n'occupe plus depuis trois ans (3). Toutefois, l'administration peut refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle si l'intérêt général le justifie (4).

Quelle est l'autorité compétente pour accorder cette protection ?

L'autorité compétente est la collectivité dont relève l'agent à la date à laquelle il est statué sur sa demande de protection (5). Quand l'agent a quitté provisoirement (congé parental, mise en disponibilité, détachement auprès d'un organisme privé, 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. La circulaire du 5 mai 2008 indique que pour éviter un déni de protection, l'autorité qui aura initialement accordé sa protection à un agent peut continuer à en assurer la prise en charge, lorsque l'intéressé part vers une nouvelle administration .

Comment procéder à une 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 au jour de sa demande de protection. Il lui appartient de formaliser cette dernière par un courrier adressé au service compétent sous couvert de sa hiérarchie. La demande doit être motivée et toutes les précisions utiles sur les faits ou les poursuites visées doivent être fournies. Afin d'éviter à l'agent qu'il n'avance d'éventuels frais d'avocat ou le montant de condamnations civiles, la circulaire souligne qu'il est préférable de formuler la demande de protection avant d'intenter un procès contre l'auteur des attaques ou dès connaissance du déclenchement de l'action civile ou pénale engagée contre l'agent .

Si l'administration accepte la demande de protection, elle est tenue d'indiquer les modalités de sa mise en œuvre. Quel que soit le type de protection accordée, l'administration veillera à engager les moyens matériels et l'assistance juridique les plus appropriés pour assurer la défense de l'intéressé. En cas de refus, elle en informera explicitement l'agent. Le refus doit ainsi être motivé et comporter la mention des délais et voies de recours. A défaut, le silence gardé par l'administration pendant plus de deux mois vaut décision de rejet .

L'agent peut-il librement choisir son avocat ?

La circulaire du 5 mai 2008 indique que l'agent est libre du choix de son avocat. S'il le désire, l'administration peut néanmoins l'accompagner dans cette démarche. Indépendamment de ces modalités - notamment les éventuelles recommandations de l'administration -, cette dernière n'est pas tenue de prendre à sa charge l'intégralité des frais (6) .

Quels types de mesures de protection peuvent être mis en œuvre ?

Il est souhaitable que la collectivité mette en œuvre des mesures de protection de l'intéressé dès que celle-ci est accordée. Dans un premier temps, 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. Les supérieurs hiérarchiques pourront également assurer l'agent de leur soutien en lui adressant un courrier, en le recevant personnellement ou un diffusant un communiqué de soutien. En outre, les actions de prévention peuvent prendre la forme d'interventions directes auprès de l'auteur des attaques .

La mise en œuvre 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 (7). Le fonctionnaire a également la possibilité d'obtenir le paiement de dommages et intérêts dans le cadre de la procédure juridictionnelle (civile ou pénale) .

En quoi la faute de service et la faute personnelle diffèrent-elles ?

En cas de poursuites pénales résultant d'une faute de service, l'administration a l'obligation de protéger l'intéressé (8). Il en va différemment si une faute personnelle a conduit à l'engagement de la procédure pénale. L'administration doit apprécier elle-même le caractère de la faute commise (faute de service ou personnelle), indépendamment de la qualification donnée dans le cadre de l'instruction pénale. 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 (9). 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 .

Comment protéger 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'ensemble des éléments permettant d'apprécier l'organisation et le fonctionnement du service doit lui être communiqué. 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 ». La protection de l'agent peut également être mise en œuvre par le remboursement des frais exposés dans le cadre des actions intentées par l'agent à l'encontre de son accusateur, en cours ou à l'issue du procès pénal .

Quelle est la situation statutaire de l'agent poursuivi pénalement ?

L'agent poursuivi pénalement peut être maintenu à son poste ou suspendu. L'administration apprécie la solution la plus opportune au regard de l'intérêt du service et de celui de l'intéressé. Il convient de rappeler que la suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire. La circulaire indique que, tant que la culpabilité de l'agent n'a pas été établie par le juge pénal, la suspension peut s'analyser comme une mesure de protection. Ecarté 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.

REFERENCES

Circulaire B8 n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa version consolidée au 19 juin 2008.

Lu pour vous dans la Gazette