

Tout fonctionnaire peut être victime de la malveillance d'usagers insatisfaits. L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a donc mis en place une obligation de protection du fonctionnaire à la charge de l'administration. Cette protection fonctionnelle, illustration d'une obligation de solidarité de la collectivité vis-à-vis de son agent victime de violences, revêt deux aspects. D'une part, la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection aux agents publics victimes d'attaques de la part de tiers. D'autre part, la collectivité publique est dans l'obligation de réparer le préjudice éventuellement causé à l'agent public par l'auteur d'une attaque.

La protection fonctionnelle est un droit pour les agents et une obligation pour la collectivité publique. Les agents savent qu'ils détiennent ce droit sur le plan du principe mais lorsqu'ils ont besoin de se mettre sous la protection de l'administration, ils ignorent souvent comment le mettre en œuvre. A l'inverse, l'administration tout en connaissant l'obligation qui pèse sur elle est parfois mal armée pour défendre ses agents. C'est pourquoi une mise au point s'impose à travers l'analyse du champ d'application du droit à la protection, puis de l'exécution de cette obligation de protection.

LE CHAMP D'APPLICATION DU DROIT A LA PROTECTION

- Les bénéficiaires de la protection

Tous les agents publics sont couverts par la protection fonctionnelle, quelle que soit leur position statutaire et leur manière de servir. La loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 a étendu cette protection aux agents non titulaires, ce que la jurisprudence administrative avait déjà admis.

Compte tenu de l'affirmation par le juge que la protection fonctionnelle relève d'un principe général du droit, il convient de considérer que des agents de droit privé ont vocation à bénéficier de cette protection. Cette extension est également justifiée par le principe d'égalité des agents : il serait particulièrement inéquitable de protéger certains agents d'un service (services sociaux, par exemple) et de refuser cette protection à leurs collègues soumis au droit privé qui interviennent avec eux dans les mêmes conditions. Cette extension de la protection aux agents de droits privés rejoint d'ailleurs l'esprit du Code pénal, qui contribue à assurer une protection renforcée des agents en prévoyant, pour de nombreuses infractions, des peines plus lourdes lorsqu'elles sont commises à l'encontre d'agents dépositaires de l'autorité publique. Le code ne distingue pas en fonction du caractère public ou privé du contrat, mais en fonction de l'exercice d'une mission de service public. L'extension aux agents bénéficiaires de contrats de droit privé apparaît donc tout à fait justifiée.

- Les situations donnant lieu à protection

L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 évoque expressément une série d'atteintes portées aux agents pour lesquelles la protection fonctionnelle doit être engagée (violences, menaces, injures, propos ou écrits diffamatoires, etc.). Mais cette liste n'est pas exhaustive : toute atteinte portée à un fonctionnaire, du fait de cette qualité ou à l'occasion de ses fonctions, ouvre droit à la protection. Peu importe la forme prise par les attaques dirigées contre l'agent. Elles peuvent être verbales comme des injures, des

calomnies ou des menaces. Elles peuvent être écrites et contenues dans des lettres anonymes, des tracts, des articles de presse ou des ouvrages. Elles peuvent être matérielles comme l'atteinte portée aux biens de l'agent par détérioration, destruction, vol, spoliation ou pillage (CE 6 novembre 1968, Benejam). Elles peuvent porter atteinte à l'intégrité physique de l'agent comme une séquestration ou des coups.

Pour bénéficier de la protection fonctionnelle, l'agent doit être dans une relation fonctionnelle avec la collectivité publique au moment de la survenance du dommage qu'il subit. Cette exigence implique que l'agent public soit placé dans une situation où il exerce effectivement ses fonctions ou que sa mise en cause soit fondée sur sa participation au service public. En cas d'agression de l'agent, il sera indispensable de prouver le lien entre l'attaque et l'exercice des fonctions. Un agent attaqué ou menacé à titre personnel ne peut demander protection à la collectivité, sauf s'il fait la preuve que l'attaque le visait en qualité d'agent public. Il en est ainsi dans le cas où un agent de police municipale en civil a subi des violences en dehors de son service, de la part d'un agresseur agissant par vengeance.

- La demande de l'agent

L'article 11 n'indique aucun délai pour la sollicitation de la protection par l'agent. Il peut donc parfaitement saisir l'administration en cours de procédure. Le moment de la survenance des attaques ou atteintes et la date d'introduction de la demande de protection ne sont pas liés. L'agent peut faire jouer le droit à la protection alors que les atteintes ont cessé ou qu'il exerce une autre fonction que celle pour laquelle il a subi un dommage moral, matériel ou physique.

Dans les faits, il est recommandé d'agir au plus vite, la demande étant de préférence présentée par lettre recommandée avec accusé de réception, avec le maximum d'éléments de faits pour la motiver. Il peut être utile d'informer les agents au sein de la collectivité sur la procédure à suivre, afin d'éviter que les services de la collectivité ne soient informés tardivement d'une procédure en cours.

Saisie d'une demande, l'administration doit l'examiner avec attention, et dans les délais les plus brefs. Il est fortement recommandé aux collectivités d'apporter une réponse écrite et motivée aux demandes de protection de leurs agents. En cas d'acceptation, il pourra être indiqué sous quelles modalités la protection est accordée (choix de l'avocat, prise en charge des honoraires, demande de pièces justificatives...). On notera que la décision accordant le bénéfice de la protection est une décision créatrice de droit. Dès lors, elle ne peut être retirée si elle est illégale que dans un délai de quatre mois suivant la prise de décision. Part ailleurs, l'octroi de la protection n'est pas subordonné à la condition que celui qui la sollicite précise les mesures de protection dont il entend bénéficier.

L'EXECUTION DE L'OBLIGATION DE PROTECTION PAR L'ADMINISTRATION

L'obligation qui pèse sur la collectivité publique est double : d'une part, l'administration doit protéger l'agent, d'autre part, elle doit réparer le préjudice qu'il a subi. La première obligation consiste à prendre toute mesure pour défendre l'agent. La seconde consiste plus simplement en un versement en espèces. Cette distinction a été clairement posée par le Conseil d'Etat dans la décision de 16 novembre 1977, Vincent : le droit à la protection « a pour objet non seulement de faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire est exposé mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis ».

- L'obligation de protection

L'article 11 ne définit pas les moyens à mettre en œuvre pour assurer concrètement la protection des agents publics. C'est donc à l'administration de définir au cas par cas les moyens les plus appropriés afin de respecter l'objectif de protection de l'agent. Aucune prescription n'existe en ce domaine autre que celle, non écrite, résultant de l'effectivité de l'intervention administrative.

L'autorité administrative peut ainsi diligenter une enquête interne confiée, par exemple, à un corps d'inspection ; elle peut même faire appel à la force publique pour protéger l'agent en danger. Vis-à-vis de l'extérieur, l'administration emploie, selon la gravité des attaques portées contre l'agent, différentes voies telles que la lettre d'admonestation à l'auteur des attaques, l'entretien de l'autorité hiérarchique du fonctionnaire attaqué avec l'agresseur, le communiqué de presse ou le rectificatif de presse, le soutien juridique et financier (aide dans la recherche d'un avocat, prise en charge des frais de justice) dans une action en justice ou l'action en justice directe.

- L'obligation de réparation

La réparation doit couvrir l'entier dommage subi par l'agent, qu'il s'agisse d'un préjudice moral (CE 28 mars 1969, Jannès), matériel (CE 6 novembre 1968, Benejam) ou corporel (CE 19 octobre 1962, Perruche). La réparation est essentiellement de type indemnitaire et 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 ont été identifiés ou non.

Cependant les règles d'indemnisation diffèrent selon la nature du préjudice. L'administration est tenue de réparer le préjudice moral et le préjudice matériel. En revanche, le préjudice corporel est en principe couvert par les prestations prévues par les dispositions statutaires. L'obligation de l'administration s'arrête si l'indemnisation de l'agent dépasse le montant du préjudice réel ou s'ajoute aux indemnités auxquelles il a droit en vertu de règles spéciales et notamment de la législation sur les pensions.

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 11 de la loi de 1983, la collectivité territoriale est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. Aux mêmes fins, elle dispose d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale, dès lors que les frais incriminés tombent sous le coup des dispositions du code pénal.

- La responsabilité de la collectivité en cas de refus de protection illégal

En l'absence de motif d'intérêt général dûment justifié ou de faute personnelle de l'agent détachable du service, la décision de refus de protection est illégale. Si la collectivité publique refuse irrégulièrement de protéger l'agent ou de réparer le préjudice subi, l'agent dispose d'une double voie de droit contre l'administration. D'une part, il peut introduire devant le juge administratif un recours pour excès de pouvoir pour obtenir l'annulation du refus de protection (CE 13 février 1959, Bernardet). En ce cas, l'agent pourra obtenir du juge l'annulation du refus de protection mais il devra redemander cette dernière pour que l'administration agisse puisqu'il sera placé dans la situation antérieure à la décision négative de l'autorité administrative. D'autre part, l'agent peut introduire un recours de plein contentieux en réclamant une indemnité à l'administration pour avoir refusé illégalement de lui accorder sa protection (CE, 17 1995, Kalfon). L'administration qui refuse irrégulièrement sa protection commet une faute envers son agent susceptible, en cas de préjudice, d'entraîner sa condamnation au paiement de dommages et intérêts.

Les enjeux financiers pouvant être lourds, il est nécessaire d'apprécier sérieusement les demandes portées par les agents. Les cas d'engagement de la responsabilité des collectivités du fait du refus injustifié d'accorder la protection à un agent sont de plus en

plus fréquents. La collectivité publique engage sa responsabilité envers l'agent dès lors qu'elle a commis la faute de ne pas lui accorder sa protection. Une commune refusant sa protection à un agent agressé a été condamnée à lui verser les sommes de 1 524,49 euros au titre du préjudice moral subi du fait de ce refus injustifié, et de 25 000 euros pour le préjudice professionnel résultant de l'absence de soutien de sa hiérarchie.