

FICHE 15

LA PROTECTION JURIDIQUE DES AGENTS

I.	CAS DE MISE EN ŒUVRE_____	128
	1 - Atteintes à la personne ou aux biens d'un agent dans l'exercice de ses fonctions	
	2 - Poursuites pour fautes de service	
	3 - La faute personnelle	
II.	DEMANDE DE PROTECTION_____	129
III.	RÉGIME DE LA PROTECTION_____	130
	1 - En cas de dommages corporels	
	2 - En cas de dommages matériels	
	3 - En cas de poursuites judiciaires	
	4 - En cas de menaces, voies de fait, injures, diffamation ou outrages	

La loi du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, garantit la protection juridique de l'État aux fonctionnaires. Cette protection a été étendue aux agents non titulaires par la loi du 31 décembre 1996.

Elle constitue pour l'administration un devoir et pour le fonctionnaire un droit dès lors que les actes le mettant en cause ne sont pas dépourvus de tout lien avec le service.

I. CAS DE MISE EN ŒUVRE

La protection couvre deux situations :

- d'une part, l'administration protège ses agents dans leurs relations avec les administrés en cas de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages perpétrés par ces derniers.
- d'autre part, l'administration prend en charge les indemnités réclamées à ses agents lorsqu'ils sont poursuivis par un tiers pour une faute de service.

1 - ATTEINTES À LA PERSONNE OU AUX BIENS D'UN AGENT DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS

1. L'État est tenu de protéger ses agents lorsqu'ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dans ou à l'occasion de ses fonctions.

De telles attaques peuvent constituer des infractions réprimées par le Code pénal. Il en est ainsi de l'injure résultant du fait pour un élève de 14 ans de traiter son professeur de "grosse p..."⁽¹⁾ ou des critiques diffamatoires faites dans des journaux nationaux à l'encontre des méthodes pédagogiques d'un professeur⁽²⁾. En revanche, ne sont pas considérées comme des attaques justiciables de la protection juridique, des critiques formulées contre un document administratif par un agent de l'établissement ou du service dont ce document émane⁽³⁾. En effet, ces attaques doivent être dirigées contre l'agent personnellement : cette condition n'est pas remplie lorsqu'il s'agit de déclarations ou de publications incriminées ne visant pas l'agent lui-même mais le corps auquel il appartient⁽⁴⁾.

Enfin le lien entre les attaques subies et les fonctions exercées doit être clairement établi. Tel n'est pas le cas s'agissant, par exemple, de critiques émises par voie de tracts contre des représentants syndicaux par leurs rivaux⁽⁵⁾ ou de propos diffamatoires tenus à l'intérieur du service sur la personne privée du

fonctionnaire⁽⁶⁾.

2 - POURSUITES POUR FAUTE DE SERVICE

2. La protection juridique est ouverte aux agents publics condamnés à indemniser un tiers pour faute de service, sans qu'une faute personnelle leur soit imputable. Celle-ci est subordonnée à la réunion de certaines conditions :

- L'intéressé doit d'abord faire l'objet de poursuites devant une juridiction civile (tribunal d'instance, tribunal de grande instance ou juridiction spécialisée) ou devant le juge pénal (tribunal correctionnel). En ce cas, c'est le plus souvent un dépôt de plainte qui est à l'origine de l'action dirigée contre lui.
- La responsabilité de l'agent doit être recherchée pour faute de service, c'est-à-dire pour des faits comportant un lien avec ses fonctions et se présentant comme un manquement aux obligations du service. Les faits reprochés ne doivent pas constituer une faute détachable du service.
- Le juge considère que l'on est en présence d'une faute de service si l'agent a commis cette faute dans le cadre ou à l'occasion de ses fonctions ; mais à la condition toutefois que cette faute ne procède pas d'une intention malveillante et qu'elle n'excède pas, par sa gravité, les fautes auxquelles on est en droit de s'attendre de la part de personnels plus ou moins sujets à l'erreur. Il peut s'agir d'un acte - initiative ou décision inappropriée, renseignement erroné, geste malencontreux ou maladresse - ou d'une abstention, telle que l'omission d'une formalité obligatoire. Constitue par exemple une faute de service le fait pour un chef d'établissement de ne pas avoir pris des mesures pour empêcher les élèves de franchir les limites d'une cour de récréation bordée d'un fossé dangereux⁽⁷⁾ ; pour le proviseur ou le gestionnaire d'un lycée le fait d'avoir omis de signaler à la région le mauvais état d'un équi-

(1) TGI, Marseille, 4 décembre 1990, Mme M.

(2) CE, 18 mai 1994, M. Rimasson.

(3) CE, 23 novembre 1977, Mme Lecoq.

(4) CE, 26 juillet 1978, Senac.

(5) CE, 13 février 1959, Sieur Bernadet.

(6) TA, Paris, 21 novembre 1962, Sieur Karsenty.

(7) CE, 26 février 1972, Sieur P.

pement sportif (1) ou l'apport, de bonne foi, d'informations inexactes (2), ou l'inscription d'un élève à l'association sportive d'un collègue - dont le principal est, de droit, président - sans vérifier que l'assurance obligatoire exigée à ce titre avait été souscrite (3).

3. LA FAUTE PERSONNELLE

3. *A contrario*, la faute personnelle - dite détachable du service - s'identifie au moyen de deux critères alternatifs qui sont soit l'intention malveillante de son auteur, soit sa gravité, la rendant inexcusable. L'intention malveillante, qui caractérise une faute personnelle se révèle par exemple à travers les termes outranciers et diffamatoires utilisés par un proviseur à l'encontre d'un professeur dans l'avis donné sur la candidature de ce dernier à des fonctions de conseiller en formation continue (4). Au titre du critère de gravité, sont par exemple reconnues comme fautes personnelles l'accident causé par un conducteur de véhicule administratif en état d'ébriété (5), les violences physiques autres que celles justifiées par la légitime défense ou l'assistance à personne en danger.

Ce critère de gravité est d'ailleurs en passe d'être abandonné, au moins par les juridictions judiciaires, pour ce qui concerne les fautes commises par un agent dans l'exercice de ses fonctions. A ainsi été regardée comme une faute de service la falsification d'un document d'urbanisme par un agent des services de l'équipement à la demande d'un maire (6).

Les conséquences d'une faute de service sont alors appréciées par la seule juridiction administrative.

Il faut toutefois souligner que ce régime des fautes personnelles et de service n'a de portée qu'en ce qui concerne les juridictions chargées de statuer sur les réparations pécuniaires à allouer aux victimes. Une faute de service peut donc par ailleurs constituer une infraction pénale, comme dans le cas qui vient d'être évoqué, mais aussi en ce qui concerne les fautes d'imprudence et de négligence (notamment dans le domaine des accidents scolaires).

4. Dans tous les cas et notamment si c'est un usager du service public de l'Éducation qui est victime d'une faute de service

commise par un ou plusieurs agents, il incombe à l'administration d'instruire conjointement la demande de protection dont ces derniers peuvent le saisir, et la requête en indemnité introduite par la victime.

II. DEMANDE DE PROTECTION

5. Si un agent public exerçant en EPLE se trouve placé dans l'une des deux situations qui viennent d'être décrites, il lui appartient de prendre l'initiative de demander le bénéfice de la protection juridique. Sa demande doit être adressée par écrit au recteur :

- sous couvert de l'inspecteur d'académie, si elle émane d'un chef d'établissement agissant pour lui-même ;
- sous le double couvert du chef d'établissement et de l'inspecteur d'académie, si elle est introduite par un agent public affecté en EPLE.

Celle-ci doit être accompagnée de tous les éléments de fait permettant à l'autorité hiérarchique d'en apprécier le bien-fondé et de vérifier que les conditions d'ouverture de la protection juridique sont réunies.

Dans le cas d'atteinte aux biens dont les auteurs ne sont pas connus - notamment s'il s'agit de déprédations commises sur un véhicule - la lettre sollicitant la protection doit comporter, de la part de la victime, une demande de prise en charge du montant des dommages subis. Cette lettre doit être accompagnée d'un rapport donnant la description détaillée des dégâts constatés, fournissant une estimation précise du coût de remplacement ou de remise en état du bien endommagé et établissant le lien qui existe entre l'acte de vandalisme subi par l'agent et ses fonctions dans l'EPLE. L'agent doit prendre soin d'apporter tous les éléments de preuves propres à emporter la conviction tels que les témoignages, les mentions de menaces ou d'agressions verbales. La localisation de l'établissement en zone difficile est évidemment une donnée essentielle à prendre en compte. Mais le fait que les dommages soient survenus dans l'établissement n'est pas, à lui seul, un élément déterminant : en particulier le stationnement de véhicules appartenant aux

(1) CAA, Paris, 23 novembre 1995, Villaret c/État et région Ile-de-France.

(2) CE, 10 juillet 1964, Duffaut.

(3) CE, 16 février 1977, Dame Archeray.

(4) CA, Aix, 19 novembre 1992, Martinez c/Lehman.

(5) CE, 28 juillet 1951, Delville.

(6) TC, 19 octobre 1998. préfet du Tarn c/cour d'appel de Toulouse.

personnels dans des places de parking situées à l'intérieur du périmètre de l'EPL n'est qu'une tolérance qui ne s'assortit d'aucune obligation de surveillance pour l'État ou l'établissement.

Au total, le rapport doit montrer que les dommages subis répondent aux critères auxquels la jurisprudence du Conseil d'État, reprise dans une circulaire interministérielle du 16 juillet 1987, subordonne la protection des fonctionnaires atteints dans leurs biens, à savoir l'existence d'un préjudice direct (1) ;

- le fait que les agissements incriminés ont le caractère d'attaques justifiant la protection (2) ;
- le lien entre les dommages et le service accompli par l'intéressé (3).

En cas de destruction ou de détérioration d'un véhicule, le rapport doit également indiquer la marque, le modèle et l'année de fabrication de celui-ci, le nom de la compagnie d'assurances de la victime, le type et le numéro de contrat d'assurances souscrit, ainsi que, dans toute la mesure du possible, le *quantum* de frais de réparations ou de remplacement remboursables par l'assureur.

La demande de protection juridique est éventuellement complétée par les observations du proviseur ou du principal, à l'initiative de celui-ci et en fonction des éléments qu'il a pu recueillir sur l'affaire. Cette demande a tout à gagner à être présentée rapidement, ceci alors même qu'un rejet ne peut être opposé du fait de la cessation des attaques.

III. RÉGIME DE LA PROTECTION

1 - EN CAS DE DOMMAGES CORPORELS

6. L'agent perçoit une pension ou une allocation temporaire d'invalidité qui est réputée réparer forfaitairement tous les dommages corporels. Si l'auteur des dommages est connu, la victime peut engager contre lui ou ses tuteurs légaux une action directe devant le juge judiciaire afin d'obtenir réparation des préjudices personnels non couverts par la pension ou l'allocation temporaire d'invalidité servie par l'État : *pretium doloris*, troubles dans les conditions d'existence, douleur morale, préjudice esthétique, préjudice d'agrément. La protection juridique, lorsqu'elle est accordée par le recteur d'académie, entraîne alors la prise en charge des frais d'avocat et de justice de l'intéressé, directement réglés par le rectorat sur production des justificatifs

d'usage (tels que notes d'honoraires).

2 - EN CAS DE DOMMAGES MATÉRIELS

7. Le recteur apprécie, au vu de la demande et des justificatifs qui lui sont joints, si le lien entre le préjudice subi et les fonctions exercées est établi et, plus généralement, si les conditions sont réunies pour faire jouer la protection juridique.

Dans l'affirmative, une décision attribuant l'indemnité de réparation peut être prise. Dans le cas de détérioration de véhicule, l'indemnisation, cumulée avec la somme versée par l'assureur, peut couvrir la "franchise" non couverte par l'assureur et aller au-delà du financement des dégâts matériels, en prenant en charge les frais annexes entraînés par l'agression, tels que les conséquences de la privation temporaire du véhicule (location d'un véhicule de remplacement, recours à d'autres formes de transport).

En ce qui concerne plus particulièrement les dégradations commises sur les véhicules des personnels en fonction dans les établissements scolaires, un dispositif conventionnel liant l'État à certaines compagnies d'assurances a été mis en œuvre dans le but de faciliter la prise en charge des sinistres. La note de service n° 97-137 du 30 mai 1997 (BOEN n° 24 du 12 juin 1997) présente le champ d'application et la procédure à respecter.

Le chef d'établissement doit, dans les trois jours suivant la survenance du dommage, établir un rapport circonstancié qu'il adresse au recteur concerné.

Tout incident survenu dans un établissement doit d'ailleurs faire l'objet d'un tel rapport, seul de nature à établir les éventuelles responsabilités pour le cas où une requête serait déposée.

En pareil cas, il est recommandé de joindre au rapport et à la lettre de demande de protection une copie des devis des réparations éventuellement établis et des factures des dépenses induites par l'immobilisation du bien détérioré : telles que celle afférente à la location temporaire d'un véhicule de remplacement.

C'est au recteur qu'il appartient d'arrêter le montant de la réparation accordée et de l'ordonner sur le chapitre des frais de justice (chap. 37-91 du budget de l'État), lorsque la somme en cause reste inférieure au plafond en dessous duquel il a compétence pour procéder aux règlements amiables (50 000 F). Au-delà de cette somme, le dossier est transmis à la direction des affaires juridiques du ministère à laquelle il reviendra de statuer.

(1) CE, 26 mars 1965, Villeneuve.

(2) CE, 13 février 1959, Bernadde.

(3) CE, 6 novembre 1968, Morichère.

Dans l'hypothèse où les auteurs de déprédations matérielles sont connus, l'agent victime peut tenter d'obtenir d'eux ou de leurs tuteurs légaux une réparation à l'amiable. En cas d'échec, il peut engager contre les mêmes personnes, aux fins d'indemnisation, l'action en responsabilité civile fondée sur les articles 1382 à 1384 du Code civil devant le juge judiciaire : tribunal d'instance ou tribunal de grande instance selon le cas. La protection juridique, dès lors qu'elle est accordée par le recteur, se traduit alors par la prise en charge des frais d'avocat et de justice.

3 - EN CAS DE POURSUITES JUDICIAIRES

8. L'intéressé doit alors mettre l'autorité hiérarchique en mesure de vérifier que les faits qui lui sont reprochés ne constituent pas une faute personnelle (ou faute détachable du service) ; d'où la nécessité d'assortir la demande de protection, en sus de l'exposé des faits, de tous les éléments probants disponibles : témoignages, rapports médicaux, rapports de police, coupures de presse. Lorsque les poursuites ont lieu sur le fondement de l'article 121-3 du Code pénal, modifié par la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 (cf. fiche 46 : Responsabilité des agents de l'établissement et de l'EPL, p. 361), qui prévoit le délit d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi ou le règlement, un rapport aussi précis que possible sur la nature des missions et les fonctions exercées par l'agent devra être établi.

Si l'action est portée devant un tribunal civil et si l'on est en présence d'une simple faute de service, l'administration doit alors saisir le préfet pour que celui-ci demande au juge civil de se déclarer incompétent, puisque le litige relève du juge administratif.

Si l'incompétence du juge civil n'a pas été soulevée, la protection juridique du fonctionnaire se traduira par la prise en charge des frais d'avocat et de procédure, ainsi que des condamnations civiles prononcées contre l'agent, pour la part imputable à la faute de service. Les uns et les autres donnent lieu à un règlement direct par le rectorat.

9. Si l'action est portée devant une juridiction pénale, toujours sous réserve qu'il y ait faute de service (et non faute personnelle, détachable du service), la protection juridique consiste à prendre en charge les frais afférents à la défense de l'agent, en désignant le cas échéant, un avocat. L'État ne peut en aucun cas, compte tenu du principe de la personnalité des peines, supporter les sanctions pénales (amendes) qui restent à la charge exclusive de l'agent.

4 - MENACES, VIOLENCES, VOIES DE FAIT, INJURES, DIFFAMATION OU OUTRAGES

10. Face à ces situations l'agent public a la faculté de porter plainte et de se constituer partie civile pour obtenir du juge pénal l'indemnisation de ses préjudices personnels. En ce cas, il peut, au titre de la protection juridique accordée par le recteur, bénéficier de la prise en charge des honoraires d'avocat et des frais de procédure résultant de son action.

Dans certaines circonstances, qui tiennent essentiellement à la gravité de l'attaque, l'État, pour traduire son soutien, peut s'associer à la plainte ou prendre l'initiative du dépôt. Cette pratique est systématique, de la part du chef d'établissement, lorsqu'un agent de son collège ou lycée a été victime de violences dans l'exercice de ses fonctions. Elle est courante aussi de la part de l'autorité académique (recteur ou inspecteur d'académie).

Textes de référence

- Article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.
- Article 50 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, complétant l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983.
- Circulaire interministérielle - Budget, Fonction publique - du 16 juillet 1987 sur la protection des fonctionnaires.

