

Circulaire 2B-84 et FP3 no 1665 du 16 juillet 1987 relative à la protection des fonctionnaires

Fonction publique et plan ; Économie, finances et privatisation ; Budget

Texte adressé aux ministres et secrétaires d'État.

L'article 11 de la loi no 83-684 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui reprend les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance no 59-244 du 4 février 1959, 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.

I. Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

En tout état de cause, il apparaît indispensable que le fonctionnaire informe l'administration dont il relève de toute citation ou assignation qui lui serait délivrée pour des faits survenus au cours ou à l'occasion du service. Lorsque le conflit d'attribution n'a pas été élevé, il importe que l'agent judiciaire du trésor soit informé sans délai.

A cet égard, nous vous rappelons la distinction entre faute de service et faute personnelle telle qu'elle se dégage de la jurisprudence administrative.

La faute personnelle est la faute commise matériellement en dehors du service ou la faute particulièrement grave et inexcusable, notamment intentionnelle, commise à l'intérieur du service. A l'inverse, si l'acte dommageable est impersonnel, il y a faute de service.

Si les fonctionnaires et agents des collectivités publiques ne sont pas pécuniairement responsables envers lesdites collectivités des conséquences dommageables de leurs fautes de service, il ne saurait en être ainsi quand le préjudice qu'ils ont causé à ces collectivités est imputable à des fautes personnelles, détachables de l'exercice de leurs fonctions (CE 28.07.1951 Laruelle).

Toutefois, comme vous le savez, certaines fautes personnelles peuvent ne pas être dépourvues de tout lien avec le service (CE 18.11.1949 Demoiselle Mimeur).

Il en résulte (CE 28.7.1951 Delville) que, au cas où un dommage a été causé à un tiers par les effets conjugués de la faute d'un service public et de la faute personnelle d'un agent de ce service, la victime peut demander à être indemnisée de la totalité du préjudice subi soit à l'administration devant les juridictions administratives, soit à l'agent responsable devant les tribunaux judiciaires. La contribution finale de l'administration et de l'agent à la charge des réparations sera réglée par le juge administratif compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées dans chaque espèce (CE 22.03.1957 Jeannier).

Il appartient aux administrations d'apprécier, sous le contrôle du juge, si la faute personnelle est ou non détachable du service. Dans tous les cas où elle apparaît comme non détachable du service et, a fortiori, lorsqu'il s'agit manifestement d'une seule faute de service, il y a lieu de procéder à l'élévation du conflit d'attribution lorsque le fonctionnaire est poursuivi par un tiers devant les tribunaux. Il appartient ensuite à l'administration de fixer la part d'indemnisation du tiers qui doit être récupérée par contribution du fonctionnaire lorsqu'une faute personnelle de celui-ci a coexisté avec une faute de service.

Deux séries de circonstances méritent à cet égard une attention particulière :

- lorsqu'un fonctionnaire est poursuivi par un tiers pour faute de service, si le conflit d'attribution n'a pas été élevé et sous réserve qu'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne soit pas imputable à ce fonctionnaire ;
- lorsqu'un fonctionnaire est victime de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages à l'occasion de ses fonctions.

Vous voudrez bien trouver ci-dessous, pour chacun de ces deux cas, les conditions et modalités d'application de cette protection.

*
* *

Si pour une raison quelconque le conflit n'a pas été élevé, l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que l'administration doit couvrir le fonctionnaire de tout ou partie des condamnations civiles prononcées contre lui pour la part imputable à la faute de service cause du dommage subi par le tiers.

La prise en charge par l'État des condamnations civiles prononcées contre le fonctionnaire, en cas de faute de service, sera faite sur le chapitre relatif aux « Frais judiciaires et réparations civiles » (en général 37-91) de chaque département ministériel.

*
* *

II. 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.

A – Nous vous rappelons que le Conseil d'État a dégagé les conditions suivantes en ce qui concerne l'application de la protection :

- il doit y avoir un lien entre les attaques et l'exercice des fonctions (CE 10.1.1969 Grafmüller) ; 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 ;
- le préjudice doit être direct (CE 26.03.1965 Villeneuve) ;
- le juge apprécie si les agissements incriminés ont le caractère d'attaques justifiant la protection du fonctionnaire (CE 13.02.1959 Bernadet) ;
- l'attaque peut consister aussi bien en des violences physiques volontaires contre un fonctionnaire qu'en des violences verbales ou écrites (CE 13.02.1959 Bernadet) ou des dommages aux biens (CE 06.11.1968 Benejam). 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 06.11.1968 Morichère).

B – Sur les modalités pratiques de la protection, il doit être fait application des règles suivantes :

a) 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'attentat ont été identifiés ou non. Cette indemnisation sera faite sur le chapitre précité 37-91 des départements ministériels.

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 16.10.1970 époux Martin) ou en application du principe de l'égalité devant les charges publiques (CE 19.10.1962 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 4 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.

b) 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 section 16.10.1981 René Guillaume et Germanaud ; CE 02.10.1964 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 (voir conditions ci-dessous).

C – 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.

a) Dans le premier cas, 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 à 706-13 du code de procédure pénale.

Il paraît utile de leur rappeler quelles sont les conditions :

- l'auteur de l'agression doit être inconnu ou insolvable,
- les faits doivent avoir causé un dommage corporel et avoir entraîné soit la mort, soit une incapacité permanente, soit une incapacité totale de travail personnel pendant plus d'un mois,
- le préjudice doit consister en un trouble grave dans les conditions de vie résultant d'une perte ou d'une diminution de revenus, d'un accroissement de charges, d'une inaptitude à exercer une activité

professionnelle ou d'une atteinte à l'intégrité soit physique, soit mentale,

– la personne lésée ne peut obtenir, à un titre quelconque, la réparation ou une indemnisation effective et suffisante de ce préjudice.

b) Si le fonctionnaire lui-même décède à la suite d'un attentat ou d'une lutte 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.

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 reversion 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 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.

D – 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. Ce remboursement sera effectué sur le chapitre précité 37-91 des départements ministériels.

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'agence 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. A 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 sera effectuée. Le remboursement des honoraires 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 les 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.

*

* *

Compte tenu de la diversité des situations pouvant se présenter, les services du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Fonction publique et du plan, et du ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des finances et de la privatisation, chargé du Budget, sont à votre disposition pour vous fournir toutes précisions supplémentaires qui pourraient s'avérer nécessaires.