

SNASUB - FSU

*SYNDICAT NATIONAL
DE L'ADMINISTRATION
SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE
ET DES BIBLIOTHÈQUES*



**Le Snasub/Fsu au service des personnels administratifs,
ITRF et des Bibliothèques de l'académie d'Amiens**

La protection juridique et fonctionnelle des fonctionnaires

Protection juridique des fonctionnaires

En application de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983

(Titre 1 du statut des fonctionnaires), l'administration est tenue d'assurer la protection de ses agents titulaires ou non titulaires et, le cas échéant, la réparation des préjudices subis dans deux hypothèses :

1- lorsque l'agent est poursuivi pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle, soit devant les juridictions civiles, soit devant les juridictions pénales.

2- lorsque l'agent est victime d'une agression physique (coups et blessures), verbale ou écrite (injures, diffamations), ou d'une atteinte à ses biens, à l'occasion de ses fonctions.

L'administration doit prendre en charge les frais d'avocat et l'ensemble des frais de procédure.

On consultera avec intérêt la circulaire FP/B8 n° 2158 du 5 mai 2008 (sur le site de la Fonction publique).

1- Protection de l'agent poursuivi pour des faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle

La protection statutaire de l'administration est due à l'agent en l'absence de faute personnelle détachable du service.

Lorsque l'agent est mis en cause devant une juridiction judiciaire pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle, son administration doit saisir le préfet du département où siège la juridiction concernée pour qu'il lui demande de se déclarer incompétente pour statuer sur les intérêts civils de la victime et, le cas échéant, procéder à l'élévation de conflit pour suspendre la procédure : c'est la juridiction administrative qui sera compétente.

Mais, même en cas de faute de service reconnue, l'administration ne peut pas payer les éventuelles amendes pénales auxquelles un agent pourrait être condamné par les juridictions répressives (principe de personnalité des peines).

2- Protection de l'agent victime d'une agression ou d'une atteinte à ses biens, à l'occasion de ses fonctions.

Les infractions qui permettent à la victime de bénéficier des mesures de protection juridique sont :

1 - les infractions réprimées par le Code pénal : menaces, coups et blessures volontaires, menaces de mort, voies de faits, diffamation et injures non publiques,

2 - les infractions réprimées spécifiquement par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : diffamation et injures commises par voie de presse ou tout autre moyen de communication. Par ailleurs, l'agent, comme tout citoyen, dispose d'un droit de réponse,

3 - l'atteinte aux biens personnels du fonctionnaire : dans le cas particulier des vols, il faut, pour que la protection juridique du fonctionnaire soit reconnue, qu'un lien soit établi entre l'infraction et la fonction. Dans le cas des dégradations de biens, les faits peuvent avoir été commis en dehors du temps et du lieu de service si le lien avec les fonctions de la victime peut être établi.

Les personnels déposent plainte, auprès de la gendarmerie ou du commissariat de police ; le double de cette plainte, signé, accompagné d'un courrier demandant la protection juridique et visé par le chef de service, accompagnera le rapport que ce dernier transmettra à l'autorité administrative.

Article 11

Abrogé par Loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996

Circulaire 2B-84 et FP3 n° 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 n° 83-684 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui reprend les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance n° 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 n° 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 n° 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 n° 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 n° 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.

Direction générale de l'administration
et de la fonction publique
B8 n° 2158

Paris, le 5 mai 2008

Le ministre du budget, des comptes
publics et de la fonction publique

à

Monsieur le ministre d'Etat,
ministre de l'écologie, de l'énergie,
du développement durable
et de l'aménagement du territoire

et

Mesdames et Messieurs
les ministres et secrétaires d'Etat

Objet : Protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires a prévu en faveur des fonctionnaires et agents non titulaires une garantie de protection à l'occasion de leurs fonctions.

Le principe de la protection fonctionnelle est posé par l'article 11 de cette loi, dont le premier alinéa dispose 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* ». Cette protection est justifiée par la nature spécifique des missions confiées aux agents publics qui les exposent parfois, dans l'exercice de leurs fonctions, à des relations conflictuelles avec les usagers du service public et qui leur confèrent des prérogatives pouvant déboucher sur la mise en cause de leur responsabilité personnelle, civile ou pénale.

La protection est due aux agents publics dans deux types de situations.

a/ Les agents publics bénéficient de la protection de l'administration contre les attaques dont ils sont victimes à l'occasion de leurs fonctions. Ainsi en dispose le troisième alinéa de l'article 11 : « *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* ».

b/ Les agents publics, y compris les anciens agents publics, sont protégés par l'administration lorsque leur responsabilité pénale est mise en cause à l'occasion de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Le quatrième alinéa de l'article 11, introduit par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, prévoit que « *la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle* ».

En dehors de ces hypothèses, les agents publics bénéficient d'une garantie contre les condamnations civiles prononcées à raison d'une faute de service. Le deuxième alinéa de l'article 11 dispose en effet que : « *Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour une 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* ».

La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions et les modalités de mise en œuvre d'une part de la protection fonctionnelle et d'autre part de la garantie civile au bénéfice des agents publics relevant de la fonction publique de l'Etat.

Elle présentera successivement :

- les principes généraux régissant l'octroi de la protection (1) ;
- les procédures (2) et dispositifs (3) communs aux différents types de protection ;
- les règles régissant la protection accordée à l'agent victime d'attaques en lien avec sa qualité d'agent public (4) ;
- les règles régissant la protection accordée à l'agent pour lui permettre de se défendre dans le cadre d'un procès pénal intenté contre lui en lien avec l'exercice de ses fonctions (5) ;
- les règles régissant les conditions d'application de la garantie civile (6) ;
- les mécanismes de remboursement des sommes avancées par l'administration dans le cadre de la protection de l'agent victime d'attaques (7) ;
- les modalités d'organisation de la protection au sein de l'administration (8).

1 - Principes généraux de la protection fonctionnelle

1-1 Droit pour tout agent public au bénéfice de la protection

L'administration a l'obligation légale de protéger son agent contre les attaques dont il fait l'objet à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou contre les mises en causes de sa responsabilité civile et pénale devant le juge pénal à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

L'administration ne peut refuser cette protection à un agent lorsque les conditions en sont remplies (CE, 17 janvier 1996, M^{elle} Lair, req. n°128950).

Ainsi, l'administration est tenue d'accorder sa protection à un agent public victimes d'attaques, même si le comportement de celui-ci n'a pas été entièrement satisfaisant (CE, 24 juin 1977, Dame Deleuse, req n°s 94489-93481-93482), ou si les faits remontent à trois années et sont survenus à l'occasion de fonctions exercées sur un poste que l'agent n'occupe plus (CE, 17 mai 1995, Kalfon, req. n°141635).

Si les conditions d'octroi de la protection juridique sont réunies, seul un intérêt général dûment justifié, dont la jurisprudence retient une conception particulièrement restrictive, peut fonder un refus de protection (CE, 14 février 1975, Teitgen, req. n°87730 ; CE, 18 mars 1994, Rimasson, req. n°92410). Le refus de protection illégal engage la responsabilité de l'administration si l'agent subit, de ce fait, un préjudice (CE, 17 mai 1995, Kalfon, req n°141635).

1-2 Champ des agents susceptibles de bénéficier de la protection

Depuis l'intervention de la loi du 16 décembre 1996, le statut général prévoit expressément que la protection fonctionnelle est due non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux agents publics non titulaires (dernier alinéa de l'article 11). Elle bénéficie également aux fonctionnaires stagiaires.

La protection bénéficie à toutes les catégories de fonctionnaires de l'Etat, aux militaires (qui tiennent des dispositions de leur statut des droits identiques à ceux des agents publics civils) et aux magistrats de l'ordre judiciaire (qui bénéficient de la protection fonctionnelle en application de l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958).

Les fonctionnaires en retraite bénéficient également de la protection en application du 3^e alinéa de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

Relèvent également du champ de la protection, les agents placés en disponibilité, détachés ou mis à la disposition d'un organisme privé si la demande de protection résulte de faits qui ont été commis dans l'exercice de leurs fonctions au sein d'un organisme public ou que leur responsabilité a été mise en cause alors qu'ils agissaient en qualité de fonctionnaires. *A contrario*, les intéressés ne peuvent bénéficier de la protection si les faits ayant été à l'origine de leur demande se rattachent aux activités qu'ils exercent hors de l'administration, pour le compte d'un organisme privé, quelle que soit par ailleurs leur position statutaire.

Enfin, la protection bénéficie à tous les agents publics non titulaires. Sont notamment concernés : les agents publics recrutés en application des dispositions du statut général, les ouvriers d'Etat, les membres non fonctionnaires des cabinets ministériels.

Les agents publics exerçant ou ayant exercé leurs fonctions à l'étranger bénéficient de la protection dans le cadre d'une procédure civile ou pénale engagée contre eux devant une juridiction étrangère, dans les conditions définies par la présente circulaire et compte tenu des règles juridiques applicables dans le pays concerné.

1-3 Administration compétente pour accorder sa protection

L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 énonce que la protection fonctionnelle est due aux agents « par la collectivité dont ils dépendent ».

Le Conseil d'Etat précise que la collectivité compétente est celle dont relève l'agent à la date à laquelle il est statué sur sa demande (CE, Commune du Cendré, 5 décembre 2005, req. n°261948).

La détermination de l'autorité compétente est simple lorsque l'agent est resté en position d'activité auprès de la même collectivité entre la date à laquelle survient le fait justifiant la demande de protection et la date à laquelle il est statué sur sa demande. Il n'en est pas de même en cas de mobilité de l'agent. Dans cette hypothèse, il appartient à l'autorité saisie d'une demande de protection de vérifier, préalablement à l'examen de celle-ci, que l'agent l'adresse bien à la collectivité dont il dépend, c'est-à-dire celle auprès de laquelle il exerce effectivement ses fonctions ou missions au moment où il formule sa demande.

A titre d'exemple, s'il est détaché ou mis à disposition, ou mis en position hors cadre, la collectivité compétente pour examiner sa demande de protection est en principe, sa collectivité d'accueil, celle qui l'emploie.

Lorsqu'il est impossible d'appliquer ce critère fonctionnel soit parce que l'agent a été admis à la retraite, soit parce qu'il bénéficie d'un congé parental, ou d'une mise en disponibilité, d'un détachement, d'une mise à disposition ou d'une position hors cadre auprès d'un organisme privé ou régi par un statut ne prévoyant pas la protection fonctionnelle, la collectivité compétente est celle auprès de laquelle il se trouvait statutairement rattaché au jour où il a quitté de manière temporaire ou définitive l'administration.

La grille de lecture suivante, à caractère indicatif, vous permettra d'identifier la collectivité compétente pour accorder sa protection à l'agent qui en formule la demande.

Collectivité compétente pour accorder sa protection		
critères de compétence	situation statutaire de l'agent à la date de la demande de protection	administration compétente
application du critère fonctionnel : l'administration compétente est celle auprès de laquelle l'agent exerce effectivement ses fonctions :	agent mis à disposition	administration d'accueil
	agent détaché	administration d'accueil
	agent placé en position hors cadre	administration d'accueil
application du critère statutaire compétence de l'administration auprès de laquelle l'agent est statutairement rattaché:	agent - mis à disposition - ou détaché - ou placé en position hors cadre auprès d'un organisme non soumis aux dispositions du statut général (association, entreprise privée, etc...)	administration d'origine
	agent mis en disponibilité	administration d'origine
	agent placé en congé parental	administration d'origine
	agent en retraite agent ayant démissionné de la fonction publique	dernière administration de rattachement

Il doit être fait une application pragmatique de ces critères, l'objectif étant d'éviter, en toute hypothèse, un déni de protection lorsque toutes les conditions sont remplies pour qu'un agent public puisse en bénéficier.

Dans ce même esprit, l'autorité qui aura initialement accordé sa protection à un agent pourra, même si l'intéressé a accompli une mobilité au sein d'une autre administration avant le terme de la procédure, continuer à en assurer la prise charge, si cette démarche est de nature à préserver ses intérêts et à garantir la cohérence des actions entreprises dans ce cadre.

Quelle que soit la situation considérée, et afin que la demande puisse être correctement instruite, une obligation d'information pèse sur l'administration dont l'agent est issu, à l'égard de l'administration auprès de laquelle la protection est sollicitée. A cette fin, toute information utile

sera portée à sa connaissance pour qu'il soit statué dans les meilleurs délais sur la demande de protection.

2- Procédures communes aux différents types de protection

2-1 Introduction de la demande

L'agent victime d'une attaque ou poursuivi devant une juridiction répressive pour faute de service doit en informer l'administration dont il relève à la date à laquelle il présente sa demande.

A ce titre il lui appartient de formaliser sa demande de protection par un courrier adressé au service compétent sous couvert de sa hiérarchie.

Cette demande doit être motivée et apporter toutes précisions utiles sur les faits ou les poursuites pour éclairer l'administration dans sa prise de décision.

Si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux intéressés un délai précis, soit pour demander la protection, soit pour solliciter la garantie civile, il est préférable que l'agent formule sa demande avant d'intenter un procès contre l'auteur des attaques ou dès qu'il a connaissance du déclenchement de l'action civile ou pénale intentée contre lui. Cette précaution lui évite, dans le cadre de la protection, d'avancer les frais d'avocat et, dans le cadre de la garantie, d'avancer le montant des condamnations civiles.

Le simple fait que la demande de protection ou de garantie civile survienne bien après l'attaque ou le déclenchement du procès civil ou pénal contre l'agent ne suffit pas à justifier un refus d'accorder la protection, sauf si la demande est présentée si tardivement par l'agent que l'administration se trouve dans l'incapacité de mettre en œuvre l'une ou l'autre.

Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé que l'administration pouvait valablement ne pas donner suite à une demande lorsque, compte tenu de l'ancienneté des faits, aucune démarche de sa part, adaptée à la nature et à l'importance des faits, n'était plus envisageable (CE, 21 décembre 1994, Mme Laplace, req n°140066 ; CE, 28 avril 2004, M. D., req. n° 232143).

2-2 Octroi ou refus de la protection

L'administration saisie d'une demande de protection devra dans toute la mesure du possible y apporter une réponse écrite.

En cas d'acceptation, l'administration devra indiquer selon quelles modalités elle envisage d'accorder la protection.

En cas de refus, ce refus doit être rendu de manière explicite, doit être motivé et comporter la mention des voies et délais de recours. A défaut, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration vaudra décision de rejet de la demande, conformément au droit commun.

Enfin, que la demande de protection soit présentée par l'agent dans le but de se défendre contre les atteintes dont il aurait été la victime ou contre une mise en cause devant une juridiction

répressive à raison de faits dont il lui serait reproché d'être l'auteur, il est préférable, dans un souci de bonne administration et dans l'intérêt de l'agent, de statuer dans les meilleurs délais sur la demande de ce dernier, et de lui faire connaître le plus rapidement possible l'accord donné à la prise en charge de ladite protection, ou au contraire le refus de cette prise en charge.

Il n'est pas exclu que la protection soit mise en œuvre au profit de deux ou plusieurs agents dont les intérêts divergent, selon des modalités à définir au cas par cas.

Quel que soit le type de protection accordée, l'administration veillera à mettre en œuvre les moyens matériels et l'assistance juridique les plus appropriés pour assurer la défense de l'agent.

2-3 Autonomie du droit de la protection au regard du droit disciplinaire

Si les circonstances de l'espèce ayant justifié l'octroi de la protection ont eu pour effet de mettre en évidence l'existence d'une faute disciplinaire commise par l'agent ou tout autre agent de la collectivité publique concernée, l'obligation de protection n'exclut pas l'engagement de poursuites disciplinaires contre lui (CE, 28 octobre 1970, Delande, n°78190).

3. Dispositifs communs aux différents types de protection

3-1 Le ministère d'avocat et la prise en charge des frais et honoraires y afférents

L'agent est libre du choix de son avocat. S'il n'a pas fixé son choix sur un défenseur particulier, l'administration pourra, s'il en exprime le souhait, l'accompagner dans sa décision.

Même si l'agent choisit personnellement son défenseur selon des critères qui lui sont propres, sans avoir recours aux conseils de l'administration, il lui appartient de prendre contact avec le service de son administration chargé de la protection fonctionnelle, notamment afin de connaître les conditions dans lesquelles la prise en charge des frais d'avocat sera effectuée.

Il convient de rappeler que l'administration n'est pas tenue de prendre à sa charge l'intégralité de ces frais, que l'avocat soit choisi ou non parmi ceux qu'elle propose (CE, 2 avril 2003, Chantalou, n°249805, Lebon, p.909). Si les honoraires de l'avocat sont manifestement excessifs, l'administration a la possibilité de les discuter avec l'avocat.

Il est recommandé d'établir une convention d'honoraires entre l'avocat et l'administration, en prenant conseil auprès du service chargé de la protection fonctionnelle au sein du ministère concerné ou auprès de la Direction des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie et des finances.

Il est également recommandé de vérifier lors du règlement des factures, la bonne exécution des prestations par l'avocat et la conformité des factures établies avec la convention d'honoraires.

3-2 L'assistance juridique au cours de la procédure

Lorsque l'agent public le souhaite, l'administration peut l'accompagner tout au long de la procédure avec son avocat, dans le respect des règles déontologiques de cette profession et sous réserve également du respect du secret de la procédure judiciaire et de celui de l'instruction.

Dans tous les cas, il n'appartient pas à l'administration d'orienter la défense des intérêts de l'agent qui doit conduire lui-même sa stratégie pénale en liaison avec son défenseur, lequel peut, s'il l'estime opportun, communiquer ses conclusions écrites à l'administration.

Il convient de rappeler que, pour les départements ministériels ne disposant pas de service spécialisé, la direction des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie et des finances, peut apporter son soutien et son expérience en matière de contentieux de la protection.

3-3 La prise en charge des frais de justice

S'il n'a pas bénéficié de l'avance de frais, l'agent victime bénéficie du remboursement par son administration des frais couvrant :

- le montant des honoraires de son avocat (CAA, Paris 10 novembre 1990, req. n°89PA01548) ;
- le montant des consignations qui lui sont réclamées en cas de dépôt de plainte avec constitution de partie civile, ou en cas de citation directe de l'auteur des faits devant une juridiction pénale ;
- le montant des frais exposés dans le cadre d'une action civile (frais d'huissier, expertise...);
- le montant des frais d'huissier et / ou d'avocat exposés pour obtenir l'exécution de la décision judiciaire rendue à son profit ;
- le montant des frais afférents à ses déplacements ainsi qu'à ceux de son avocat, nécessités par la procédure judiciaire.

La prise en charge des frais de déplacement peut s'effectuer par référence aux barèmes fixés par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat, qu'il s'agisse :

- 1- des conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France, lorsqu'ils sont à la charge de l'Etat, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés,
- 2- des conditions et modalités de règlement des frais de déplacements pour se rendre de métropole à un département d'outre-mer ou d'un département d'outre mer à un autre,
- 3- des conditions et modalités de prise en charge par l'Etat des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif,

- 4- des conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'Etat à l'intérieur d'une collectivité d'outre-mer, entre la métropole et une collectivité d'outre-mer, entre deux collectivités d'outre-mer et entre une collectivité d'outre-mer et un département d'outre-mer, Mayotte ou la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les agents publics qui se sont constitués partie civile devant les juridictions répressives ont droit (article R. 123 du Code de procédure pénale combiné aux articles 91-1 et 422 du même code) à une indemnité de comparution, à des frais de voyage et à une indemnité journalière de séjour s'ils le requièrent. Ils ne peuvent solliciter la prise en charge par l'administration de ces frais que lorsqu'il est établi que la juridiction judiciaire auprès de laquelle ils ont effectué les diligences nécessaires a rejeté leur demande.

3-4 Les autorisations d'absence

Il appartient à l'administration d'accorder à l'agent les autorisations d'absence rendues nécessaires par la procédure le concernant, afin de se rendre aux convocations de la police judiciaire et de l'autorité judiciaire, pour assister aux entretiens avec son défenseur et aux réunions de travail organisées par l'administration, pour se rendre aux audiences de la juridiction pénale.

Des autorisations d'absence pourront également être accordées aux agents appelés à participer aux réunions de travail organisées par l'administration dans ces affaires ou à se rendre aux convocations des autorités judiciaires.

4 - Protection de l'agent public victimes d'attaques

En application de l'article 11 alinéa 3 de la loi du 13 juillet 1983, l'agent public bénéficie de la protection de l'administration contre les attaques dont il fait l'objet à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. La jurisprudence considère que dès lors que les conditions d'octroi de la protection sont réunies, il appartient à l'administration « non seulement de faire cesser ces attaques, mais aussi d'assurer à l'agent une réparation adéquate des torts qu'il a subis » (CE, 18 mars 1994 Rimasson, req. n°92410).

4-1 Conditions et circonstances de l'octroi de la protection

Les attaques peuvent prendre la forme de celles énumérées à l'article 11 alinéa 3 précité : menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

Toutefois, la jurisprudence considère que cette liste n'est pas exhaustive et que l'administration est tenue de protéger les agents publics contre toutes formes d'attaques, quel que soit leur auteur, dès lors que celles-ci répondent aux conditions cumulatives suivantes :

- les attaques ont pour but de nuire à l'agent en raison de ses fonctions ou de sa qualité de fonctionnaire ou d'agent public (CE, 6 novembre 1968, Morichère, n°70283).

La protection de l'administration ne peut être obtenue par l'agent en l'absence d'attaque dirigée contre lui (CE, 24 Février 1995, Vasseur, req. n°112538), pour des faits involontairement commis (ex : accidents de la circulation, cf. CE, 9 mai 2005, Afflard, req n°260617) ou dans le cas d'activités motivées par un intérêt personnel (CE, 10 décembre 1971, Vacher-Desvernaix, Rec. p. 758).

- elles sont dirigées contre la personne de l'agent public (violences physiques, menaces verbales ou écrites : CE, 16 décembre 1977, Vincent, req. n°4344) ou contre ses biens personnels (CE, 6 novembre 1968, Benejam, n°70282).

- elles doivent être réelles : pour prétendre à la protection fonctionnelle, l'agent public doit établir la matérialité des faits dont il se dit victime et le préjudice direct qu'il a subi (CAA Paris, 16 mai 1989, req. n°89PA00078).

Il appartient à l'autorité administrative de qualifier juridiquement les faits d' « attaques » au sens de la loi du 13 juillet 1983, sous le contrôle du juge administratif.

Considérant cette diversité de circonstances justifiant l'octroi de la protection, les mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans ce cadre sont multiples (cf. 3-2) : le choix des moyens les plus appropriés aux circonstances de l'espèce appartient à l'administration (CE, 21 février 1996, De Maillard, n°155915), sous réserve que les mesures prises puissent être regardées comme constituant la protection exigée par les textes législatifs (CE, 18 mars 1994, Rimasson, req. n° 92410).

Il est recommandé de mettre en œuvre les mesures de protection dans les meilleurs délais dès que la décision de protection est accordée. En cas d'attaque imminente ou d'atteintes déjà portées à l'intégrité de l'agent, la collectivité est tenue de mettre en œuvre sa protection, par tout moyen utile, pour prévenir ou faire cesser ces attaques, ou les réparer, dès que les faits sont portés à sa connaissance et que leur réalité est établie.

4-2 Les actions de prévention et de soutien

Les actions de prévention peuvent concerner aussi bien l'agent agressé que son agresseur. Ces actions sont mises en œuvre par la direction à laquelle appartient l'agent concerné selon des modalités adaptées au cas d'espèce et en fonction du contexte.

Les actions dites de prévention et de soutien en faveur de l'agent peuvent intervenir afin d'éviter la réalisation d'un dommage pour l'agent ou après la commission de l'agression, et visent à soutenir l'agent et à éviter toute aggravation du préjudice. Elles ont pour objet d'assurer la sécurité, le soutien et la prise en charge médicale de l'agent.

- assurer la sécurité de l'agent : dans ce cas, en fonction de l'agression, elles pourront consister dans le changement du numéro de téléphone ou de l'adresse électronique professionnels. Le cas échéant, un changement de service pourra être envisagé. En cas de menaces sérieuses, des dispositions pourront être prises afin d'en informer les autorités compétentes, voire de faire surveiller son domicile. Il convient de signaler que certaines de ces actions peuvent être utilisées hors le cadre strict de la protection.

- soutenir l'agent : la hiérarchie pourra choisir de lui adresser une lettre de soutien ou encore de le recevoir personnellement. En effet, l'administration est tenue d'apporter à l'agent le soutien

moral qu'il est en droit d'attendre du fait des souffrances psychologiques causées par l'attaque dont il a été victime (TA Lyon, 19 mai 1998, M. Jarnet, n°9500306). La direction peut également diffuser un communiqué de soutien.

- favoriser la prise en charge médicale de l'agent : ainsi, l'existence au sein de l'administration d'un dispositif d'aide et de suivi aux agents victimes d'une agression ou d'un attentat survenu dans l'exercice de leurs fonctions permet d'assurer une prise en charge médico-sociale immédiate.

Cette prise en charge peut être collective : lorsque l'agression ou l'attentat a fait plusieurs victimes ou a provoqué un traumatisme au sein du service, une cellule de soutien peut être mise en place à l'initiative du chef de service concerné. Cette cellule, qui réunit les acteurs concernés, définit les différentes actions à mener pour apporter une aide immédiate, administrative et médico-sociale aux victimes. Le dispositif est adapté en fonction de la gravité des cas à traiter.

Les actions peuvent concerner l'ensemble d'un service : ainsi, dans l'hypothèse où l'agression d'un agent aurait gravement perturbé ses collègues ou aurait une incidence sur le fonctionnement même du service, la direction concernée pourra adresser par exemple un message de sympathie à l'ensemble du personnel concerné.

Les actions de prévention pourront également prendre la forme d'interventions directes auprès de l'auteur des attaques. Ainsi, il pourra être envisagé d'adresser une lettre d'admonestation à l'auteur de l'agression, voire de convoquer celui-ci dans les locaux administratifs. Lorsque l'agresseur est lui-même un agent public, une procédure disciplinaire pourra, le cas échéant, être mise en œuvre à son encontre (CE, 21 novembre 1980, Daoulas, n°21162, Rec. p. 711).

4-3 Assistance juridique en cas d'attaques

L'assistance de l'administration pourra être utile en cas de mesures alternatives aux poursuites pénales ordonnées par le parquet à l'encontre de l'auteur des attaques, comme la médiation pénale ou la composition pénale (articles 41-1 et 41-2 du Code de procédure pénale). Le champ d'application de ces mesures a en effet été étendu à un certain nombre d'infractions dont sont régulièrement victimes les agents publics (menaces, destructions, dégradations ou détériorations de biens appartenant à autrui, outrages, rébellions...) par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

L'administration ne peut pas se constituer partie civile en lieu et place de son agent, dès lors qu'elle n'est pas la victime directe de l'infraction (Cass. Crim. 10 mai 2005, req. n°04-84633). Le dépôt de plainte de l'agent n'est donc pas subordonné au dépôt de plainte du ministre concerné (CE, 25 juillet 2001 SGEN, req. n°210797).

Dans tous les cas, il est rappelé qu'il incombe à l'administration de signaler toute infraction pénale dont elle aurait connaissance auprès du procureur de la République, en application de l'article 40 du Code de procédure pénale, ce dernier appréciant l'opportunité d'engager des poursuites.

4-4 L'indemnisation du préjudice par l'administration

La mise en œuvre de la protection accordée à l'agent par son administration ouvre à ce dernier le droit d'obtenir directement auprès d'elle le paiement de sommes couvrant la réparation du

préjudice subi du fait des attaques, avant même que l'agent n'ait engagé une action contentieuse contre l'auteur de l'attaque (CE, 18 mars 1994, Rimasson, n°92410), et qu'il ait ou non l'intention d'engager une telle action.

Ce principe a pour prolongement l'obligation faite à l'administration d'indemniser l'agent lorsque l'auteur des attaques ne règle pas le montant des dommages et intérêts auxquels il a été condamné, soit parce qu'il est insolvable, soit parce qu'il se soustrait à l'exécution de la décision de justice.

Sans se substituer à l'auteur du préjudice, l'administration, saisie d'une demande en ce sens, doit assurer à l'agent une juste réparation du préjudice subi du fait des attaques. Il lui appartient alors d'évaluer le préjudice. Cette évaluation s'opère sous le contrôle du juge administratif. L'administration n'est pas liée par le montant des dommages-intérêts fixé par le juge pénal (CE, 17 décembre 2004, Barrucq, req. n°265165).

Divers préjudices sont susceptibles d'être indemnisés sur ce fondement. La jurisprudence reconnaît notamment la réparation des préjudices matériels, moraux (CE, Sect. 28 mars 1969, Jannès, n°73250 ; CE. 21 décembre 1994, Mme Laplace n°140066, CE, 8 décembre 2004, req. n°265166 et 265167) ou corporels.

La procédure est enclenchée à l'initiative de l'agent. Il en formule la demande par courrier, auxquels sont jointes les pièces justificatives prouvant la réalité du préjudice dont il demande réparation.

L'indemnisation peut être immédiate dès lors que ces pièces ont été produites (telles que les attestations d'arrêts de travail, de paiement des frais médicaux, de perception d'une pension ou d'une allocation d'invalidité...), sans qu'il soit nécessaire de rechercher si les auteurs des faits ont été identifiés ou non.

L'administration ne peut indemniser son agent lorsque la créance résultant de la demande d'indemnisation est éteinte par l'effet de la prescription quadriennale, ou lorsque les préjudices personnels sont indemnisés au titre de la réparation des accidents de service.

L'administration qui a réparé le préjudice subi par l'agent sera en droit de réclamer à l'auteur dudit préjudice le remboursement des sommes versées (cf. partie 6).

4-5 L'indemnisation par la juridiction

L'agent peut choisir de réclamer directement le versement des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi dans le cadre de l'action civile, engagée devant la juridiction pénale en complément de l'action publique ou devant la juridiction civile.

L'indemnisation peut recouvrir divers préjudices : personnels, patrimoniaux, ou extrapatrimoniaux.

Outre le versement de dommages et intérêts, l'agent peut obtenir la condamnation de l'auteur de l'attaque au remboursement du montant des frais exposés dans le cadre de la procédure de justice (cf. article 700 nouveau code de procédure civile, articles 475-1, 512, 375 du code de procédure pénale).

Il appartient à l'avocat de l'agent victime de demander la condamnation du ou des responsables à lui payer ces frais. Le montant afférent devra être reversé à l'administration par l'agent ou son conseil, dès lors que les frais d'avocat et de procédure sont intégralement supportés par celle-ci.

La protection n'est plus due au fonctionnaire qui a obtenu réparation de son préjudice dans le cadre d'une action civile et que la condamnation de l'auteur des attaques est devenue définitive faute d'appel (cf. CE, 24 octobre 2005, Mme G, req. n° 259807).

4-6 Extension de la protection à certains ayants-droit

En principe, les ayants droit de l'agent public ne bénéficient pas de la protection fonctionnelle.

L'administration peut néanmoins prévoir à leur attention des mesures d'accompagnement, telle que la communication des coordonnées des associations locales d'aide aux victimes, qu'elle peut obtenir auprès des services du parquet, de police ou de gendarmerie. Ces structures peuvent leur apporter une assistance effective dans l'ensemble de leurs démarches, ainsi qu'une écoute et, en cas de besoin, un soutien psychologique ponctuel.

Le législateur a toutefois prévu deux cas d'extension de la protection aux ayants droits d'agents victimes d'attaques.

Il s'agit d'une part des **conjoint, enfants et ascendants directs** :

-des **agents mentionnés à l'article 112 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure et à l'article L.4123-10 du code de la défense** qui, du fait des fonctions de ces derniers, ont été victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

- des **agents décédés dans l'exercice de leurs fonctions** ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions exercées par les agents décédés, mentionnés à l'article 112 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003.

Il s'agit d'autre part, en application du décret n°81-328 du 3 avril 1981, des **enfants mineurs des magistrats, fonctionnaires civils et agents non titulaires de l'Etat** 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 » ou « dans l'incapacité de gagner leur vie par le travail en raison des blessures reçues dans l'accomplissement d'une mission ayant comporté des risques particuliers ou ayant donné lieu à un acte d'agression ».

5 - Protection de l'agent public pénalement mis en cause

Le quatrième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que la protection fonctionnelle est due à l'agent public ainsi qu'à l'ancien agent public qui fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle, que l'infraction pour laquelle il est poursuivi soit intentionnelle ou non.

5-1 Conditions d'octroi de la protection

Dès lors que l'existence d'une faute personnelle est écartée, l'administration est tenue d'assurer la protection de l'agent en cas de poursuites pénales consécutives à une faute de service (C.E. 28 juin 1999, Menage, requête n° 195348). Une infraction pénale peut, en effet, être qualifiée de faute de service (CE, 14 janvier 1935, Thépaz, Rec.p.122).

Pour rejeter la demande de protection d'un fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales, l'administration doit exciper du caractère personnel de la ou des fautes qui ont conduit à l'engagement de la procédure pénale (CE, 12 février 2003, req. n° 238969 ; CE, 10 février 2004, req. n° 263664).

Il appartient à l'administration d'apprécier elle-même le caractère de la faute, personnelle ou de service, indépendamment de la qualification pénale provisoirement donnée aux faits au stade de l'instruction.

L'encadré suivant rappelle la distinction entre faute de service et faute personnelle.

Faute de service

Est qualifiée de faute de service, la 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, (TC, 19 octobre 1998, Préfet du Tarn, req n°03131). L'infraction qui en résulte n'a pas le caractère de faute personnelle.

Faute personnelle

Est qualifiée de faute personnelle la faute commise par l'agent en dehors du service, ou pendant le service si elle est tellement incompatible avec le service public ou les « pratiques administratives normales » qu'elle revêt une particulière gravité ou révèle la personnalité de son auteur et les préoccupations d'ordre privé qui l'animent (TC, 14 décembre 1925, Navarro, Rec.p.1007 ; CE, 21 avril 1937, M^{elle} Quesnel, Rec.p.423 ; CE, 28 décembre 2001, Valette, n°213931).

La faute personnelle est caractérisée notamment :

- lorsque l'acte se détache matériellement ou temporellement de la fonction, par exemple à l'occasion d'une activité privée en dehors du temps de travail et/ou hors du lieu de travail ;
- lorsque l'acte se détache de la fonction par le caractère inexcusable du comportement de l'agent au regard des règles déontologiques (CE, Valette, 28 décembre 2001, précité) ; ou par l'intention qui l'anime (actes incompatibles avec le service public, même s'ils sont commis pendant le service), révélant l'homme à titre privé ; par exemple, un crime, même commis sur le lieu de travail, est toujours un acte détachable (CE, 12 mars 1975, Pothier, Rec.p.190) ;
- lorsque l'acte est commis pour la satisfaction d'un intérêt personnel matériel ou psychologique, par exemple un détournement de fonds ou la délivrance d'attestations de complaisance (CE, 18 juin 1953, Caisse nationale des marchés de l'Etat) ;

- lorsqu'il constitue une faute caractérisée, par exemple le fait, pour un agent d'un centre de secours, dans l'exercice de ses fonctions, d'emprunter et de conduire un véhicule privé, sous l'empire d'un état alcoolique, pour transporter un malade (CE, 9 octobre 1974, Commune de Lusignan, req. n°90999).

Les poursuites pénales sont constituées par l'ensemble des actes accomplis dans le cadre de l'action publique, depuis sa mise en mouvement par le procureur de la république ou par la partie lésée, jusqu'à son extinction (CE, 3 mai 2002, Mme Fabre, requête n°239436).

Elles incluent notamment la citation directe devant la juridiction pénale, la mise en examen par le juge d'instruction, la convocation dans le cadre d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (loi n°2004-204 du 9 mars 2004) ou la comparution comme témoin assisté.

5-2 Conditions de mise en œuvre de la protection

L'administration est tenue d'accorder la protection sans attendre l'issue de la procédure pénale ou disciplinaire s'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée l'administration disposait d'éléments permettant de regarder les faits dont il s'agit comme présentant le caractère de faute personnelle (CE, 12 février 2003, et CE, 10 février 2004, précités *a contrario*).

La protection fonctionnelle doit être demandée à chaque étape de la procédure (première instance, appel, cassation), car sa prolongation n'est pas acquise automatiquement.

L'agent reste maître de sa stratégie de défense et de son dossier. Il appartient toutefois à l'administration d'apprécier, dans tous les cas, si les instances engagées par l'intéressé sont appropriées à l'objectif de défense recherché et si leur objet est conforme aux dispositions de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 (CAA de Paris, 26 juin 2003, Mme Jeannine G. et Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique, n°02PA04278).

5-3 L'accompagnement et l'assistance juridique de l'agent

En cas de mise en cause de sa responsabilité pénale, l'agent peut bénéficier de l'appui de son administration dans l'organisation de sa défense.

Dans ce cadre, l'administration doit notamment s'assurer de la transmission de l'ensemble des éléments permettant d'offrir un éclairage sur l'organisation et le fonctionnement du service auquel il appartient, les compétences, les missions et les moyens dont disposent les agents de son service.

Les textes applicables et les notes internes, guides et recommandations explicitant la façon dont les agents doivent remplir les missions pourront également lui être communiquées dans cet objectif.

Cette aide de l'administration a en particulier pour but de permettre au fonctionnaire de démontrer, en application de l'article 11 *bis* A de la loi du 13 juillet 1983 « qu'il a accompli 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 ».

5-4 La prise en charge des frais du procès intenté par l'agent

Au titre de la protection, l'administration peut également être conduite à couvrir les frais exposés dans le cadre des actions intentées par l'agent à l'encontre de son accusateur en cours de procédure ou à l'issue du procès pénal.

Si l'affaire est en cours, l'intéressé peut déposer devant la juridiction de jugement une demande reconventionnelle en dommages-intérêts contre l'auteur de la plainte pour abus de constitution de partie civile (art. 371 al.1, 425 ou 472 du code de procédure pénale). Le juge, en même temps qu'il prononcera la relaxe, statuera par la même décision sur cette demande, et condamnera le cas échéant le plaignant à verser à l'agent mis hors de cause une réparation financière.

Quand après une information ouverte sur constitution de partie civile, une décision de non-lieu a été rendue en faveur de l'agent mis en examen ou visé dans la plainte, et sans préjudice d'une poursuite pour dénonciation calomnieuse, cet agent peut, s'il n'use de la voie civile, demander des dommages-intérêts dans les formes indiquées par l'article 91 du code de procédure pénale.

L'agent peut également engager une procédure tendant à obtenir la condamnation pénale, pour dénonciation calomnieuse, du plaignant dont l'action n'a pas abouti (articles 226-10, 226-11 et 226-12 du code pénal).

Dans ces deux derniers cas, l'agent qui souhaite bénéficier de la protection de l'administration devra faire une nouvelle demande à ce titre.

Il doit être observé que, pour être recevable, la constitution de partie civile doit répondre depuis le 1^{er} juillet 2007 aux conditions fixées par la loi n°2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

En matière délictuelle, à l'exception des délits de presse, ou en matière électorale, la recevabilité d'une plainte avec constitution de partie civile est subordonnée au dépôt préalable d'une plainte simple. Si le procureur a classé la plainte, la constitution de partie civile sera possible. Il en sera de même lorsqu'un délai de trois mois se sera écoulé depuis le dépôt de la plainte devant le procureur contre récépissé ou par lettre recommandée avec accusé de réception ou encore depuis l'envoi au procureur de la copie de la plainte déposée devant un service de police judiciaire (art. 85 du code de procédure pénale).

Consécutivement à ce dépôt de plainte avec constitution de partie civile le procureur de la République pourra prendre immédiatement des réquisitions de non lieu s'il apparaît, à la suite des investigations effectuées après le premier dépôt de la plainte simple, que les faits dénoncés n'ont pas été commis (art. 86 al 4 du code de procédure pénale).

Ces nouvelles conditions de recevabilité ne sont pas applicables en matière criminelle.

5-5 La situation statutaire de l'agent faisant l'objet de poursuites pénales

Le fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales peut être maintenu à son poste ou être suspendu de ses fonctions si l'administration l'estime opportun, compte tenu de l'intérêt du service et de celui de l'agent. La faculté de suspendre un agent ne présente pas de caractère disciplinaire.

Tant que le juge pénal n'a pas définitivement statué sur la culpabilité de l'agent, la suspension peut à cet égard s'analyser comme une mesure de protection pour l'agent dès lors qu'en l'écartant du service elle le préserve des attaques ou soupçons dont il pourrait faire l'objet sur son lieu de travail et lui permet de préparer sa défense.

La suspension de fonctions peut être prolongée au-delà du délai de quatre mois jusqu'à l'issue des poursuites pénales ainsi que le prévoit l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983.

Deux cas sont à distinguer si l'agent est provisoirement détenu :

- le fonctionnaire détenu est maintenu en position d'activité et n'a pas été suspendu de ses fonctions lors de son incarcération : il ne perçoit plus son traitement ni les indemnités liées au traitement, puisqu'il n'y a plus de service fait, conformément à l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983.

- le fonctionnaire détenu est suspendu : il peut demeurer dans cette situation et continue de percevoir sa rémunération dans les conditions prévues par l'article 30 précité. Toutefois, l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation pour mettre fin à tout moment à la suspension du fonctionnaire incarcéré, ce qui conduira à le priver de sa rémunération.

6- Garantie contre les condamnations civiles résultant de la faute de service

6-1 Définition de la garantie

La garantie contre les condamnations civiles résultant de la faute de service vise essentiellement à éviter que l'agent ne supporte la charge définitive d'éventuelles condamnations civiles prononcées à son encontre par une juridiction judiciaire (pénale ou civile), pour des faits constitutifs d'une faute de service et exclusifs de toute faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

Les enseignants bénéficient d'un dispositif de protection particulier lorsque leur responsabilité civile est mise en cause dans le cadre des dispositions de l'article L.911-4 du code de l'éducation qui dispose que « dans tous les cas où la responsabilité des membres de l'enseignement public se trouve engagée à la suite ou à l'occasion d'un fait dommageable commis, soit par les élèves ou les étudiants qui leur sont confiés à raison de leurs fonctions, soit au détriment de ces élèves ou de ces étudiants dans les mêmes conditions, la responsabilité de l'Etat est substituée à celle desdits membres de l'enseignement qui ne peuvent jamais être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants ».

6-2 Le dessaisissement du juge judiciaire

L'administration peut obtenir, au moyen d'un déclinatoire de compétence puis si nécessaire de l'élévation de conflit de juridiction, le dessaisissement du juge judiciaire au profit du juge administratif.

Le juge administratif est en effet seul compétent pour examiner l'existence d'une faute de service commise par un agent public, sauf dans les hypothèses où une loi spéciale en attribue compétence au juge judiciaire (opérations de police judiciaire, atteintes à la liberté individuelle, responsabilité des membres de l'enseignement public notamment).

Afin que cette procédure puisse être mise en oeuvre, il revient à l'agent d'informer son administration de toute citation ou assignation qui lui serait délivrée pour des faits survenus en cours ou à l'occasion du service. Au vu de cette information, l'administration gestionnaire de l'agent demande au préfet, seul compétent, de présenter un déclinatoire de compétence à la juridiction judiciaire. Si la juridiction judiciaire accueille le déclinatoire, l'affaire est examinée par le juge administratif. Si elle le rejette et s'estime compétente, le préfet peut prendre un arrêté de conflit qui a pour effet de saisir le Tribunal des conflits.

Cette procédure peut être utilisée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, en première instance ou en appel. Devant les juridictions répressives, elle ne peut porter que sur l'action civile.

6-3 Le règlement des sommes résultant de la condamnation civile

Dans l'hypothèse où l'agent a été condamné par une juridiction judiciaire pour une faute de service, l'administration doit régler en lieu et place de l'agent les sommes résultant des condamnations civiles prononcées à son encontre.

Si l'agent informe son administration de sa situation en cours de procès, celle-ci saisit l'agent judiciaire du trésor afin qu'il intervienne à l'instance et se substitue à l'agent pour régler, le cas échéant, le montant des condamnations.

Si l'agent informe son administration à l'issue du procès, l'administration lui rembourse ou règle le montant des condamnations.

En toute hypothèse, il est préférable que l'agent informe son administration dès qu'il a connaissance d'une instance civile déclenchée à son encontre, afin de permettre à son administration de saisir l'agent judiciaire du Trésor, seul compétent pour intervenir à l'instance.

7- Remboursement des sommes exposées par ou dues à l'administration

7-1 Remboursement par l'auteur des attaques

Le cinquième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 prévoit que « *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 ».

L'agent judiciaire du Trésor est seul compétent pour représenter l'Etat en vertu de l'article 38 de la loi n°55-366 du 3 avril 1955. Il exerce le recours de l'Etat contre les auteurs des faits en se constituant partie civile pour obtenir le remboursement des sommes versées à l'agent tant au titre de la réparation de ses dommages matériels qu'au titre des prestations statutaires ayant couvert ses préjudices corporels.

A cet effet, l'administration doit, dès qu'elle est informée des faits, adresser dans les meilleurs délais à l'agent judiciaire du Trésor les pièces justificatives de l'existence et du montant du préjudice de l'Etat ainsi que l'ensemble des éléments nécessaires à son intervention.

L'agent judiciaire du Trésor peut également demander le remboursement des frais de procédure ainsi que solliciter l'indemnisation du trouble ayant porté atteinte au bon fonctionnement du service public.

7-2 Remboursement par l'agent

L'administration peut réclamer directement auprès de l'agent victime d'attaques le remboursement des sommes exposées par elle dans plusieurs hypothèses :

- le remboursement des sommes indûment versées en réparation de son préjudice, sur le fondement des articles 1376 et suivants du code civil relatifs à la répétition de l'indu. Ces dispositions sont applicables en matière administrative lorsque les sommes ont été versées en exécution d'une décision illégale retirée dans le délai de 4 mois à compter de son prononcé ou lorsque le bénéfice de la protection a été obtenu par fraude par l'agent.

- le remboursement de l'indemnisation versée à l'agent par l'auteur des attaques au titre des dommages et intérêts ;

- le remboursement des frais de procédures réglés par l'auteur des attaques par suite de sa condamnation par la juridiction civile (article 700 du nouveau code de procédure civile prononcée), le tribunal correctionnel (article 475-1 du code de procédure pénale), la cour d'appel en matière pénale (article 512 du CPP) ou la Cour d'assises (article 375 du même code).

L'administration invitera directement l'agent à reverser le montant de l'indemnisation. Des instructions en ce sens devront également être délivrées à son avocat, destinataire en général des sommes versées par l'adversaire condamné.

8 - Organisation de la protection au sein des administrations

Les administrations dont les agents sont particulièrement exposés au risque pénal sont invitées à mettre en place une organisation pérenne susceptible d'être sollicitée rapidement et efficacement.

Dans cet esprit, il est recommandé d'identifier clairement, y compris au niveau local le cas échéant, un service spécialisé, sous forme de cellule d'urgence et d'appui par exemple, dont la compétence pourrait comporter une dominante juridique. L'agent pourrait y trouver des interlocuteurs pertinents, appelés à suivre son dossier.

Les administrations veilleront à prendre toute mesure de gestion ou d'organisation qu'elles jugeront adéquates pour prévenir la survenance d'attaques ou la mise en cause de la responsabilité des agents. A ce titre des actions d'information et de sensibilisation pourront notamment être développées, s'inscrivant dans le cadre d'une déontologie professionnelle parfaitement maîtrisée et connue de tous, et prolongeant la démarche des codes de déontologie adoptés par plusieurs administrations.

Elles pourront également, dans un souci d'efficacité, favoriser le rapprochement des services chargés de mettre en œuvre la protection des divers agents relevant de départements ministériels différents lorsqu'ils sont concernés par une même procédure pénale.

Elles veilleront enfin à mettre en cohérence les actions de prévention conduites dans le cadre de la protection fonctionnelle avec les autres dispositions destinées à garantir la protection des agents publics sur leurs lieux de travail, notamment les mesures relatives à la sécurité et à la protection des agents au travail.

Compte tenu de la diversité des situations pouvant se présenter, la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, qui exerce les fonctions de l'agent judiciaire du Trésor, sont à votre disposition pour vous apporter toutes précisions supplémentaires qui vous apparaîtraient nécessaires.

La présente circulaire abroge et remplace la circulaire budget (2B-84) – fonction publique (FP/3 n°1665) du 16 juillet 1987.

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général de l'administration
et de la fonction publique

Paul PENY

TABLE DES MATIERES

1 - PRINCIPES GENERAUX DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE.....	2
1-1 DROIT POUR TOUT AGENT PUBLIC AU BENEFICE DE LA PROTECTION.....	2
1-2 CHAMP DES AGENTS SUSCEPTIBLES DE BENEFICIER DE LA PROTECTION	3
1-3 ADMINISTRATION COMPETENTE POUR ACCORDER SA PROTECTION	3
2- PROCEDURES COMMUNES AUX DIFFERENTS TYPES DE PROTECTION	5
2-1 INTRODUCTION DE LA DEMANDE	5
2-2 OCTROI OU REFUS DE LA PROTECTION.....	5
2-3 AUTONOMIE DU DROIT DE LA PROTECTION AU REGARD DU DROIT DISCIPLINAIRE	6
3. DISPOSITIFS COMMUNS AUX DIFFERENTS TYPES DE PROTECTION	6
3-1 LE MINISTERE D'AVOCAT ET LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS ET HONORAIRES Y AFFERENTS	6
3-2 L'ASSISTANCE JURIDIQUE AU COURS DE LA PROCEDURE	7
3-3 LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE JUSTICE	7
3-4 LES AUTORISATIONS D'ABSENCE.....	8
4 - PROTECTION DE L'AGENT PUBLIC VICTIMES D'ATTAQUES	8
4-1 CONDITIONS ET CIRCONSTANCES DE L'OCTROI DE LA PROTECTION	8
4-2 LES ACTIONS DE PREVENTION ET DE SOUTIEN	9
4-3 ASSISTANCE JURIDIQUE EN CAS D'ATTAQUES.....	10
4-4 L'INDEMNISATION DU PREJUDICE PAR L'ADMINISTRATION	10
4-5 L'INDEMNISATION PAR LA JURIDICTION	11
4-6 EXTENSION DE LA PROTECTION A CERTAINS AYANTS-DROIT	12
5 - PROTECTION DE L'AGENT PUBLIC PENALEMENT MIS EN CAUSE.....	12
5-1 CONDITIONS D'OCTROI DE LA PROTECTION	13
5-2 CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION.....	14
5-3 L'ACCOMPAGNEMENT ET L'ASSISTANCE JURIDIQUE DE L'AGENT	14
5-4 LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DU PROCES INTENTE PAR L'AGENT	15
5-5 LA SITUATION STATUTAIRE DE L'AGENT FAISANT L'OBJET DE POURSUITES PENALES.....	16
6- GARANTIE CONTRE LES CONDAMNATIONS CIVILES RESULTANT DE LA FAUTE DE SERVICE .	16
6-1 DEFINITION DE LA GARANTIE	16
6-2 LE DESSAISISSEMENT DU JUGE JUDICIAIRE	17
6-3 LE REGLEMENT DES SOMMES RESULTANT DE LA CONDAMNATION CIVILE.....	17
7- REMBOURSEMENT DES SOMMES EXPOSEES PAR OU DUES A L'ADMINISTRATION.....	17
7-1 REMBOURSEMENT PAR L'AUTEUR DES ATTAQUES.....	17
7-2 REMBOURSEMENT PAR L'AGENT	18
8 - ORGANISATION DE LA PROTECTION AU SEIN DES ADMINISTRATIONS	18

Le pouvoir hiérarchique

Le pouvoir hiérarchique est le contrôle exercé par le supérieur hiérarchique sur les agents qui lui sont subordonnés.

La notion renvoie à celle de nécessité de service, qui lui donne sa légitimité, et à celle de mesures d'ordre intérieur, qui en permet l'application.

Le pouvoir hiérarchique constitue une des garanties d'égalité d'accès au service public et participe de la cohérence de l'action publique.

Définition

Construite largement sur le modèle militaire, la fonction publique donne une part très importante au principe hiérarchique.

Le contrôle porte aussi bien sur les actes que sur les personnes des subordonnés.

Le pouvoir hiérarchique s'exerce a priori et peut aller très loin puisqu'il comprend les prérogatives suivantes :

- pouvoir d'instruction : l'autorité hiérarchique évoque l'affaire et la traite directement ;
- pouvoir d'annulation : l'autorité hiérarchique peut tout simplement annuler la décision prise par son subordonné pour des raisons d'opportunité ;
- pouvoir de substitution : l'autorité hiérarchique peut se substituer à son subordonné et agir en ses lieu et place ;
- pouvoir de réformation : l'autorité hiérarchique peut modifier la décision prise par son subordonné.

Nécessité de service

Elle est le fondement du pouvoir hiérarchique.

Elle peut se traduire par des actes réglementaires ou par des mesures d'ordre intérieur.

Par des actes réglementaires : avec l'arrêt Jamart (1936), le Conseil d'État consacre l'existence d'un pouvoir réglementaire permettant aux ministres de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de leurs services.

L'intérêt de l'arrêt réside surtout dans le considérant de principe par lequel il jugea que "même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité".

Ce pouvoir réglementaire ministériel est enfermé dans des limites strictes. Ainsi, le ministre ne peut notamment, par exemple, fixer des règles à caractère statutaire. En revanche, il peut fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement de ses services. Les fonctionnaires peuvent former un recours contre de tels actes s'ils mettent en cause le statut de la fonction publique ou le statut particulier de leur corps.

Mesures d'ordre intérieur

Les actes individuels mettant en œuvre, à l'intérieur d'un service administratif, le pouvoir hiérarchique d'un chef de service sont dits « mesures d'ordre intérieur ». Cette notion de mesure d'ordre intérieur tire son origine de la jurisprudence du Conseil d'État qui a créé l'expression sans vraiment l'expliciter. Les mesures d'ordre intérieur sont censées n'avoir qu'un impact minime et de ce fait un contrôle juridictionnel n'apparaît pas nécessaire.

En réalité, le fondement de cette jurisprudence est tout simplement que le juge ne veut pas connaître des faits qu'il estime de peu d'importance. Le juge vérifie que la décision du chef de service ne néconnaît pas la réglementation existante.

Rappelons que la fixation des congés, des autorisations d'absence, des horaires de travail, relève du supérieur hiérarchique, dans la limite des dispositions législatives et réglementaires.

Limites du pouvoir hiérarchique

Les fonctionnaires ont obligation de ne pas exécuter « les ordres manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public » (article 28 de la loi 83-653 du 13 juillet 1983, titre 1er du statut général).

Par ailleurs, le juge élargit progressivement son contrôle. La notion de mesure d'ordre intérieur s'efface en cas d'atteinte aux droits statutaires des agents. Dès 1962, le Conseil d'État a accepté d'examiner les recours dirigés contre les notes attribuées aux fonctionnaires (23 novembre 1962, Camara).

Une mesure de réorganisation du service ayant pour effet de retirer à un agent les attributions afférentes à son emploi mais "prise en raison de son comportement" ne peut être qualifiée de mesure d'ordre intérieur. (CE, 25 septembre 1987, Commune de Brain).

Des observations faites à un agent, dès lors qu'elles sont versées à son dossier, cessent d'être mesure d'ordre intérieur et deviennent donc susceptibles de recours (CE, 25 mars 1981, Arbault).

En résumé

Le pouvoir hiérarchique, garantie pour les usagers, est une nécessité pour le fonctionnement des services. Mais des garde-fous sont nécessaires et la jurisprudence continue d'en tracer progressivement les contours, en réduisant la part du pouvoir discrétionnaire.

Pierre Boyer