Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 3 mai 2001

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE
DE LA JEUNESSE

LA DIRECTRICE

NOTE à

Madame et Messieurs les directeurs régionaux
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux
de la protection judiciaire de la jeunesse
Monsieur le directeur du CNFE

Réf. : N° 1291/2001

OBJET : La protection des agents publics

Vous interrogez régulièrement mes services sur la protection que peut offrir l'administration à ses agents victimes d'agression ou de préjudices divers à l'occasion de leurs fonctions ou à ceux qui font l'objet de poursuites judiciaires.

La présente note a pour objet de vous préciser le cadre juridique et administratif de la garantie qui peut être accordée aux agents de la direction et ce, qu'ils soient fonctionnaires titulaires, stagiaires ou agents publics non titulaires, conformément à l'article 11 de la loi 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires modifiée.

Elle aborde successivement les 3 hypothèses dans lesquelles cette protection peut intervenir.

I. La protection contre les menaces et les attaques
- A. La protection assurée par la répression pénale
- B. La protection statutaire incombant à l'administration

II. La protection de l'agent civilement mis en cause
- A. Distinction entre la faute personnelle et la faute de service
- B. La mise en oeuvre de la protection de l'agent ayant commis une faute de service

III. La protection de l'agent faisant l'objet de poursuites pénales
- A. Responsabilité pénale et qualité d'agent public
- B. La protection statutaire de l'agent

DPJJ

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60
Télécopie : 01 44 77 70 60

I. La protection contre les attaques et les menaces

Elle est assurée d'une part, par la répression pénale des auteurs de menaces ou d'attaques à l'encontre des fonctionnaires et d'autre part, par la protection fonctionnelle mise en oeuvre par l'administration.

A. La protection assurée par la répression pénale

Cette protection est assurée par des incriminations spéciales propres au droit de la fonction publique et par l'aggravation des peines sanctionnant certaines infractions lorsque ce sont des fonctionnaires qui en sont victimes.

1. Les infractions spéciales

1.1. L'outrage

Constituent un outrage les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect de la fonction dont elle est investie (art. 433-5 du code pénal).

1.2. Les menaces et actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique

La menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes ou les biens proférée à l'encontre de toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, lorsqu'elle est soit réitérée, soit matérialisée par un écrit, une image ou tout autre objet est punie de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende (art. 433-3 du code pénal).

Le fait d'user de menaces, de violences ou de commettre tout autre acte d'intimidation pour obtenir d'une des personnes précitées soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, soit qu'elle abuse de son autorité vraie ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute décision favorable est puni de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende.

2. Les sanctions aggravées

2.1. La diffamation

La diffamation s'analyse en toute allégation ou imputation d'un fait précis qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel il est imputé. Lorsque la diffamation est commise, en raison de sa fonction ou de sa qualité, envers un fonctionnaire public, elle est punie d'un an d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement (art. 31 de la loi du 29 juillet 1881).

Pour que cette infraction soit constituée, la jurisprudence contrôle l'existence d'une relation directe et étroite entre les imputations et les fonctions de la personne diffamée. A défaut de cette relation, il y a simple diffamation d'une personne privée, faisant encourir des sanctions moins lourdes.

2.2. Les violences envers les dépositaires de l'autorité et de la force publique

Les articles 222-7 et suivants du code pénal aggravent les peines encourues par les auteurs de violences lorsqu'elles sont commises sur toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur.

Ainsi, les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner sont punies de vingt ans de réclusion criminelle au lieu de quinze, les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sont punies de quinze ans de réclusion criminelle au lieu de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 F d'amende, enfin les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende au lieu de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.

Par ailleurs, les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours sont constitutives de délits et non de simples contraventions lorsqu'elles sont commises sur des personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public.

B. La protection statutaire incombant à l'administration

L'article 11 alinéa 3 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose: "la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, 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".

1. <u>Les faits donnant lieu à protection</u>

Les "attaques" ouvrant droit à protection peuvent aussi bien atteindre la personne des agents que leurs biens. Dans le premier cas, il s'agit de violences verbales (cf. outrage, diffamation) ou physiques. Dans le second cas, il s'agit de dégradation ou de vol d'effets personnels.

Elles peuvent émaner aussi bien de tiers, d'usagers du service auquel appartient l'agent ou d'autres agents publics.

2. <u>La condition de mise en oeuvre de la protection</u>

Il a constamment été jugé que la collectivité publique n'était tenue d'assurer une protection au fonctionnaire que "s'il a été visé en tant que tel, en raison de sa qualité, de ses activités ou de son comportement" (conclusions du commissaire du gouvernement Braibant sur l'arrêt Martin, CE 16 octobre 1978).

En effet, l'article 11 prévoit l'existence d'un lien direct de causalité entre les fonctions et le préjudice, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas que le dommage ait été causé au fonctionnaire au moment où il était réputé être en service; il doit en outre trouver son origine dans les fonctions de l'agent elles-mêmes, et donc être directement imputable à leur exercice.

La protection accordée par l'administration étant liée à l'exercice de la fonction remplie par l'agent, la famille de l'agent agressé ne peut bénéficier de cette protection.

Néanmoins, le décret n°81-328 du 3 avril 1981 accorde une protection particulière aux enfants de magistrats et agents de l'Etat décédés des suites d'une agression dans l'accomplissement de leur mission.

3. Les modalités de la protection

3.1. En cas de dommages corporels (accident de service)

L'agent bénéficie des prestations statutaires traditionnelles: prise en charge des frais médicaux, maintien du salaire durant l'arrêt de travail, versement éventuel d'une prestation d'invalidité. Il ne peut toutefois obtenir réparation de la part de l'administration de son préjudice moral et/ou de son pretium doloris. Il s'agit là de la règle dite du "forfait de pension".

3.2. En cas de dommage matériel

Le seul fait que le dommage ait été causé pendant le temps de travail et sur le lieu de travail ne suffit pas à mettre à la charge de l'administration une obligation de réparation.

Néanmoins, afin de tenir compte du fait que les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, de par leurs missions, sont particulièrement exposés au risque d'atteinte à leurs biens, il a été apporté un assouplissement aux conditions de leur indemnisation. Ainsi, la preuve d'un lien direct de causalité entre les fonctions et le dommage ne devra plus être systématiquement apportée, notamment par la reconnaissance des faits par le ou les mineurs responsables. Certaines circonstances permettent en effet de présumer l'existence de ce lien de causalité et donc de faire bénéficier l'agent d'un régime d'indemnisation plus favorable.

Les hypothèses à distinguer sont les suivantes:

- l'agent est victime sur son lieu de travail d'une agression (violence contre ses biens, ex.: pneus crevés, rayures multiples sur son véhicule...) ; le lien avec le service est présumé et de ce fait, l'administration l'indemnise systématiquement (s'il n'a pas perçu d'autre dédommagement notamment de la part de son assureur) ;

- l'intention délictueuse n'est pas manifestement dirigée contre l'agent public en tant que tel (vol...); le lien entre les fonctions et le préjudice devra être prouvé.

3.3. En cas de préjudice moral

Le préjudice moral subi par l'agent est, sauf l'hypothèse d'un accident de service (3.1.), susceptible de réparation. Ex: préjudice moral résultant des injures proférées à son encontre.

3.4. L'assistance judiciaire

L'agent qui a fait l'objet d'une agression doit porter plainte s'il souhaite faire condamner son agresseur et obtenir des dommages et intérêts.

Son supérieur hiérarchique peut l'accompagner lors du dépôt de plainte. Il peut également dénoncer les faits dont il a eu connaissance aux services de police ou de gendarmerie ou au procureur de la République et apporter ainsi son soutien à l'agent victime.

L'administration (direction régionale) doit l'informer de la possibilité qui s'offre à lui de solliciter l'assistance et le concours d'un avocat pour assurer sa défense dans l'instance qu'il souhaiterait engager à l'encontre de l'auteur du dommage.

La mise en oeuvre de la protection constitue une obligation pour l'administration. Dès lors que les conditions évoquées plus haut (I.B.2) sont remplies, l'administration ne peut refuser sa protection à un fonctionnaire, sauf motif d'intérêt général. Le motif d'intérêt général n'a été retenu qu'a contrario par la jurisprudence. Par exemple, ne constitue pas un motif d'intérêt général le souci de l'administration de pratiquer une politique d'apaisement à la suite d'une longue grève, en refusant d'accorder sa protection à un fonctionnaire qui avait été pris à partie, à cette occasion, par les syndicats.

II. La protection de l'agent civilement mis en cause

L'alinéa 2 de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que: "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 garantir des condamnations civiles prononcées contre lui".

A. La distinction entre faute personnelle et faute de service

1. Le principe

1.1. Le fondement de la distinction

Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un mandataire de l'Etat, plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, il y a faute de service. Si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par une voie de fait, par une imprudence, alors la faute est personnelle.

1.2. La mise en oeuvre de la distinction

La faute de service se rencontre quand le service a mal fonctionné, n'a pas fonctionné ou a fonctionné tardivement. Exemple: maladresse, erreur, défaut de surveillance, renseignements inexacts...

La faute personnelle se rencontre lorsque:

- l'agent obéit à des intentions d'ordre privé (détournement de fonds, exercice d'une vengeance grâce aux moyens du service...) ;
- l'agent s'est livré à des excès de comportement: excès de langage (propos orduriers, outrageants...) ou excès physiques (excès de boisson, brutalités physiques)
- l'agent a fait preuve d'insuffisances très graves dans l'exercice de ses fonctions.

2. Les conséquences de la distinction

2.1. En cas de faute de service

L'administration doit protection à l'agent qui serait poursuivi pour une faute de service (voir B).

2.2. En cas de faute personnelle: le critère de la faute personnelle détachable du service

2.2.1. Le principe

Le plus souvent, la faute personnelle commise à l'occasion du service et/ou avec les moyens fournis par lui sera considérée comme une faute non détachable du service.

2.2.2. L'intérêt de la distinction

Il convient de considérer avant tout que la faute, détachable ou non, est une faute personnelle de l'agent et que par conséquent, c'est ce dernier qui, in fine, devra en assurer intégralement la réparation.

C'est donc seulement à l'égard de la victime que cette différenciation importe. En effet, dès lors que la faute personnelle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service, la victime pourra soit demander réparation au fonctionnaire devant le juge civil, soit, ce qui est en général plus favorable pour elle, demander réparation à l'administration devant le juge administratif. Dans cette dernière hypothèse, l'administration qui aura été condamnée à indemniser la victime par le juge administratif exercera une action récursoire à l'encontre de son agent.

3. Cas particuliers

3.1. Le rapport entre la faute personnelle et la faute pénale

Une infraction pénale, telle un délit d'homicide ou de blessure involontaire, ne constitue pas nécessairement une faute personnelle et pourra, en fonction des circonstances, être considérée comme une faute de service.

3.2. Le rapport entre la faute de service, la faute personnelle et la faute disciplinaire

La faute disciplinaire est un manquement à une obligation professionnelle (accomplir avec les diligences normales les tâches confiées, obéissance hiérarchique...).

Une faute de service peut constituer une faute disciplinaire.

Toute faute personnelle, commise dans le service ou à son occasion, coïncide avec une faute disciplinaire. Mais la réciproque n'est pas vraie: une négligence, une erreur peut entraîner des sanctions disciplinaires sans pour autant constituer une faute personnelle.

B. La mise en oeuvre de la protection de l'agent ayant commis une faute de service

L'agent public qui a commis une faute de service ne peut être rendu responsable pécuniairement de ses conséquences dommageables ni à l'égard de la victime ni à l'égard de l'administration, que celle-ci soit victime directe de la faute ou qu'elle ait dû indemniser la victime. Cette règle se justifie parce que l'agent n'est, dans cette hypothèse, qu'un rouage de l'administration. En revanche, sa responsabilité pénale éventuelle reste entière.

1. La contestation de la compétence judiciaire

Les actions tendant à obtenir réparation des dommages causés par l'activité administrative doivent être portées devant les juridictions administratives. L'action ne peut être engagée devant une juridiction judiciaire que si le dommage trouve son origine dans une faute personnelle.

1.1. La contestation devant le juge civil

Lorsqu'un agent est assigné devant une juridiction civile pour une faute qu'il estime être une faute de service, il lui appartient de déposer des conclusions soulevant l'incompétence de la juridiction de l'ordre judiciaire.

Il doit en outre en informer son administration, qui peut avoir deux attitudes:

- soit elle partage le point de vue de l'agent sur le caractère de faute de service du fait dommageable et intervient alors volontairement à l'instance et soulève l'incompétence du juge saisi, de même qu'elle prend en charge les frais d'avocat et de justice de l'agent.
- soit elle considère que l'agent a commis une faute personnelle et refuse de s'interposer dans le procès en cours.

1.2. La contestation devant le juge pénal

Si l'action est portée devant une juridiction répressive, l'incompétence de cette dernière ne peut être soulevée, dans les conditions sus-évoquées, que pour ce qui concerne les réparations civiles. En effet, les tribunaux répressifs sont toujours compétents pour connaître de l'action publique dirigée contre l'agent.

2. La prise en charge des condamnations prononcées par le juge judiciaire

Lorsqu'une condamnation pécuniaire a été prononcée à l'encontre d'un agent estimant n'avoir commis qu'une faute de service, ce dernier a le droit de demander à l'administration d'acquitter sa dette ou de lui en rembourser le montant.

Si l'administration refuse de faire droit à cette demande, considérant que l'agent a commis une faute personnelle, ce dernier peut saisir la juridiction administrative.

III. La protection de l'agent faisant l'objet de poursuites pénales

A. La nouvelle définition des délits non-intentionnels

1. Les modifications apportées par la loi du 10 juillet 2000

L'article 121-3 du code pénal est désormais ainsi rédigé: *« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre. Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibéré de la personne d'autrui.*

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que des pouvoirs et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé

directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer ».

Pa suite, les articles 221-6, 222-19 et 222-20 du code pénal relatifs aux infractions involontaires ont été modifiés comme suit:

- art. 221-6 : *« Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de 3 ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.*

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à 5 ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende ».

- art. 222-19 : *« Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de 3 mois est puni de 2 ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.*

En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à 3 ans d'emprisonnement et à 300 000 F d'amende ».

- art. 222-20 : *« Le fait de causer à autrui, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à 3 mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende ».*

Enfin, la loi du 10 juillet 2000 mettant, ipso facto, fin à l'identité de la faute civile et de la faute pénale, un article 4-1 a été inséré dans le code de procédure pénale qui dispose : *« L'absence de faute pénale non-intentionnelle au sens de l'article 121-3 du code pénal ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation d'un dommage sur le fondement de l'article 1383 du code civil si l'existence de la faute civile prévue par cet article est établie ».*

Si l'agent est poursuivi sur le fondement de l'article 1383 du code civil, alors qu'il n'a pas commis de faute personnelle détachable du service, l'Etat prendra en charge ses frais d'avocat et les éventuelles condamnations civiles qui seront prononcées (voir II. B).

2. <u>La portée de la loi du 10 juillet 2000</u>

Les nouvelles dispositions qu'elle introduit procèdent à la distinction suivante:

- en cas de lien direct entre une faute et un dommage, la moindre imprudence ou négligence, ainsi que tout manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, est susceptible d'engager la responsabilité pénale de son auteur. Néanmoins, ladite faute d'imprudence, de négligence, ou le manquement à une obligation de sécurité doit être apprécié in concreto, ce qui conduit à écarter la responsabilité pénale de l'auteur des faits justifiant avoir accompli des "diligences normales", c'est-à-dire celles, adéquates, que sa situation lui permettait de concevoir et de mettre en oeuvre pour prévenir le dommage.

- en cas de causalité indirecte, l'engagement de la responsabilité pénale de l'auteur suppose que soit établie à l'encontre de cette personne une faute particulière, qui doit consister de façon alternative, en l'une des deux fautes suivantes :

- une faute de mise en danger délibérée. Elle suppose l'existence d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement et la démonstration que la personne, qui connaissait cette obligation, a choisi délibérément de ne pas la respecter.

- une faute caractérisée, c'est-à-dire revêtant un certain degré de gravité, exposant autrui à un risque grave et que la personne ne pouvait ignorer.

S'agissant du lien indirect de causalité, les travaux parlementaires ont retenu les exemples suivants :

- l'automobiliste qui, ayant garé son véhicule sur le trottoir, oblige un piéton à descendre sur la chaussée où il est renversé par un cyclomoteur ;

- le maire n'ordonne pas la fermeture d'une piste de ski avant qu'une avalanche prévisible n'ensevelisse deux skieurs ;

- le proviseur et l'intendant ne prennent pas les précautions nécessaires pour assurer la sécurité des personnes, entraînant l'effondrement d'un panneau de basket ;

- le maire ne prend pas les précautions nécessaires pour assurer la sécurité des personnes, entraînant le décès d'un élève causé par la chute d'une cage de but.

La définition de la causalité indirecte est donc particulièrement large, et permet de considérer qu'en pratique il n'y aura causalité directe que lorsque la personne aura elle-même frappé ou heurté la victime, soit aura initié ou contrôlé le mouvement d'un objet qui aura heurté ou frappé la victime.

B. La protection statutaire de l'agent

L'adoption de la loi du 10 juillet 2000 a entraîné la modification de l'article 11 bis A de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui est désormais ainsi rédigé : *« Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie ».*

En outre, l'alinéa 4 de l'article 11 précité dispose : *« 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 ».*

Etant rappelé qu'une faute pénale peut être constitutive d'une faute de service, la protection du fonctionnaire se traduit alors, comme évoqué plus haut, par la prise en charge de ses frais d'avocat.

En revanche, en vertu du principe de la personnalité des peines, l'administration ne peut garantir le fonctionnaire des condamnations pénales prononcées à son encontre. L'amende prononcée en matière délictuelle sera supportée par l'agent.

Vous voudrez bien me faire part des difficultés que l'interprétation ou l'application de la présente note pourraient vous causer.

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
Sylvie PERDRIOLLE