

La protection fonctionnelle : des principes clairement établis mais une application largement perfectible !

Les policiers, tous corps confondus, doivent pouvoir bénéficier de la protection de l'Etat, comme chaque fonctionnaire en cas d'attaques subies dans le cadre du service.

Compte tenu des conditions particulièrement difficiles de l'exercice du métier à risques d'agent de la force publique, la mise en œuvre d'une telle protection devrait, à notre avis, s'opérer quasi-automatiquement.

La réalité est malheureusement très éloignée de ce vœu pieux.



La protection fonctionnelle actuellement en vigueur

Le principe de la protection fonctionnelle des agents publics est posé par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires :

« Les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent. »

L'alinéa 4 précise que

« La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'aucune faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. »

Le droit à un avocat dont les honoraires sont à la charge du Ministère est ainsi établi pour tout policier victime.

Cependant, cette prise en charge vient se heurter dans les faits à la notion de faute personnelle qui est régulièrement invoquée par l'administration pour exclure le bénéfice d'une telle protection. L'existence potentielle d'une faute personnelle a aujourd'hui pour conséquence concrète le paiement, sur ses deniers propres, des frais d'avocats par le fonctionnaire de police incriminé.

Cette exclusion demeure une véritable entrave à l'exercice des droits de la défense des policiers, en particulier pour les commissaires de police chefs de service, de plus en plus souvent exposés à des dénonciations calomnieuses.

A titre d'exemple, serait refusée la demande d'assistance d'avocat qu'effectuerait un commissaire dans le cadre d'une audition pour des faits de harcèlement allégués par un fonctionnaire de son service, alors même que ce dernier serait sous le coup d'une procédure administrative quelconque et qu'il utiliserait de fait ce motif de plainte à l'encontre du commissaire pour échapper aux poursuites administratives.

Les commissaires de police comme les effectifs de tous les autres corps, sont également confrontés à la lourdeur et à la complexité de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle quand ils y sont éligibles.

Les apports de la circulaire du 11 janvier 2017

Les nombreuses difficultés rencontrées concrètement depuis des années par les policiers dans l'application de ce texte à portée générale pour l'ensemble de la fonction publique a nécessité des précisions spécifiques concernant les policiers, notamment la dernière **note commune DGPN/Secrétariat Général/PP en date du 11 janvier 2017** ayant pour **objet l'amélioration de l'accès des policiers à la protection fonctionnelle**.

Cette circulaire rappelle, si besoin en était, que la protection fonctionnelle oblige l'administration à assurer la défense de ses agents « dès lors que les faits en cause n'ont pas le caractère d'une faute personnelle du service ».

Pourtant, les **nombreux témoignages d'insatisfaction** ont donc conduit le ministère de l'intérieur à se fixer plusieurs objectifs pour optimiser la mise en œuvre effective de la protection :

1- Améliorer la gestion des demandes de protection fonctionnelle

- Facilitation des démarches.

Toute requête en ce sens doit faire l'objet d'un examen approfondi. L'autorité hiérarchique doit émettre un avis circonstancié sur la « matérialité des faits relatés ».

Une page dédiée à la protection fonctionnelle devrait être créée sur le site intranet de la DRCPN et de la DGPN et il sera possible prochainement de formuler sa **demande en ligne** (envoi SC V/H).

- Réduction des délais.

Les principes énoncés sont les suivants : **l'administration doit apporter une réponse écrite**.

En cas d'acceptation, les modalités de prise en charge doivent être précisées.

En cas de refus, la décision doit être également motivée et préciser les voies et délais de recours.

L'avis hiérarchique doit intervenir dans un délai maximum de 48 H ouvrables et la réponse définitive de l'administration doit intervenir dans un délai de 8 jours, hors situations d'urgence (telles que les comparutions immédiates).

2- Améliorer l'accompagnement des

agents.

Pour ce faire, la circulaire a établi 3 actions :

-Renforcement du dispositif de « référents protection fonctionnelle ».

Désormais, des référents locaux sont désignés dans chaque service, en particulier dans chaque bureau ou service de gestion (en plus de ceux mis en place au sein de chaque SGAMI depuis l'instruction du 25 avril 2013) qui voient leurs compétences élargies : assistance pour simplifier les démarches des policiers victimes afin d'obtenir réparation et interface avec l'ensemble des intervenants chargés de la mise en œuvre de la protection et de tous les autres dispositifs de soutien et de réparation.

-Création d'un guichet unique.

Il s'agit en fait d'une mission supplémentaire confiée au référent local vis-à-vis **des policiers blessés et des ayants-droit des policiers décédés en service**, consistant à centraliser toutes les informations recueillies auprès des services compétents et à accompagner dans l'indemnisation du préjudice subi.

-Accentuation du soutien hiérarchique.

La circulaire met l'accent final sur l'importance de l'implication de la hiérarchie attendue par les agents. Il est ainsi stipulé que le chef de service doit :

Assurer l'agent de son soutien « qu'il soit victime ou fasse l'objet de poursuites pénales, dès lors qu'aucune faute personnelle ne peut lui être reprochée de prime abord »

Conduire un entretien avec l'agent (témoignage de soutien, information du droit à la protection fonctionnelle, orientation vers le référent pour mettre en place l'accompagnement etc).

Viser la demande de protection en en justifiant le bien fondé ;

Récupérer et transmettre à l'agent la réponse de l'administration;

Expliciter les motifs de refus de protection à l'agent et lui proposer d'autres modalités de soutien (suivi médical, social, psy etc);

Accompagner ou faire accompagner l'agent convoqué en audience ;

La protection fonctionnelle



Au regard des multiples tâches confiées à l'autorité hiérarchique en matière de suivi de la protection fonctionnelle des agents, il aurait peut-être été encore plus simple de lui confier directement le rôle de référent du service...

Pour le reste, en termes de facilitation des demandes de protection fonctionnelle, si la mise en œuvre de la circulaire à la fin du 1er trimestre 2017 a amélioré le dispositif, de plus amples progrès restent nécessaires.

Les progrès majeurs attendus de l'application de la protection

Le concept de faute personnelle imputable est fondamentalement à revoir dans l'interprétation qui en est faite et devrait être quasiment écarté.

En effet, aujourd'hui, **la seule potentialité d'une faute personnelle** à reprocher au demandeur de protection fonctionnelle suffit à l'administration pour prendre une décision de refus de protection.

Sur le plan judiciaire, il existe une présomption d'innocence consacrée et protégée ; sur le plan administratif, un dispositif équivalent devrait urgemment être instauré afin d'éviter de développer un sentiment inverse à savoir **une réelle impression de présomption de culpabilité.**

L'autorité souvent bafouée de certains de nos collègues se traduit par des actions de plus en plus abusives de la part de nombreuses personnes dont quelquefois des fonctionnaires placés sous leur autorité. Ainsi lorsque qu'interviennent des dénonciations calomnieuses susceptibles d'entacher leur carrière, le refus de protection fonctionnelle donne l'impression, **fondée ou non, d'un manque notoire de volonté de soutien de ses cadres qui est particulièrement préoccupant.**

D'une manière générale, **l'existence même de poursuites disciplinaires potentielles à l'égard des fonctionnaires de police devrait plaider en faveur d'une protection fonctionnelle systématique** au lieu d'un « principe d'exclusion a priori » pour une faute personnelle suspectée ou dénoncée.

En effet, toute faute de l'agent (dénonciation calomnieuse de harcèlement comme harcèlement réel d'un supérieur, fausses déclarations sur les circonstances d'un accident de circulation, violences illégitimes etc) aboutirait à une sanction administrative, avec engagement possible d'une action récursoire de l'Etat pour récupérer les frais indument engagés dans la protection de l'agent en cas de condamnation pénale de ce dernier.

De graves incertitudes pèsent ainsi sur ce **droit théorique à une défense** qui devrait intervenir quasi-automatiquement afin notamment d'équilibrer les moyens dévolus aux différentes parties.

A cet égard, le fonctionnaire se retrouve souvent bien seul face à des structures de groupe (syndicat, associations etc..) qui disposent d'une capacité financière sans commune mesure avec celle à disposition d'un agent, quel que soit son grade, s'il n'est pas soutenu par les services juridiques étatiques.

En outre, dans la mesure où la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des policiers représente aujourd'hui des coûts colossaux, l'appréciation du droit à une assistance juridique se fait d'une manière de **plus en plus limitative** au niveau des SGAMI ou des services juridiques du Ministère de l'Intérieur.

Ainsi, bien que la circulaire de janvier 2017 a eu pour mérite de clarifier la donne en matière de protection fonctionnelle, il convient de souligner les principaux écueils qui persistent malgré tout :

-La notion de faute personnelle excluant du bénéfice de protection est rappelé de telle manière que nombreux sont nos collègues injustement accusés qui sont exclus du bénéfice de cette protection;

-Une lourde charge est confiée aux chefs de service dans le suivi sensible et l'accompagnement des agents demandeurs qu'ils devront tous soutenir, tout en leur expliquant des refus de prise en charge qui ne dépendent pas d'eux...

-Le maintien dans les textes de la règle de droit commun du **silence gardé pendant plus de deux mois par l'administration valant décision de rejet** d'une demande de protection, alors que le principe d'une réponse rapide doit exclure ce manque de réactivité.

-la désignation de référents locaux n'a pas de sens sans formation préalable complète, surtout en victimologie, discipline aujourd'hui incontournable. Il est indispensable en effet de connaître toutes les formes d'accompagnement juridique, social, médical, psychologique.

Une enquête récente effectuée sur un échantillon de policiers de tous corps et de tous grades révèle que la perception qu'ont les fonctionnaires victimes de la manière dont leurs préjudices sont pris en compte demeure longue, complexe, et parfois même, labyrinthique.

Afin de répondre au mieux à des demandes de plus en plus fortes émanant de tous les corps de policiers, la création d'une cellule d'accompagnement à la protection au sein de la DRCPN serait une solution.

Cette cellule pourrait être l'interface avec les chefs de service et leurs référents par sa connaissance des principaux mécanismes des services appelés à statuer sur la réparation des préjudices potentiels : Commission d'indemnisation des victimes d'infraction pénale (CIVI) , Service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions pénales (SARVI), Fonds de Garantie des Victimes des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI), articulation entre la DLPAJ et le FGTI ...

En conclusion

Dans un contexte de « judiciarisation » croissante de notre société et d'une banalisation des attaques à l'endroit de ceux qui incarnent l'autorité, les policiers et au premier rang desquels les commissaires de police font de plus en plus l'objet d'attaques (physiques ou intellectuelles) qui nécessitent un dispositif de protection juridique systémique qui n'autorise aucune faille et qui rassure clairement tous les policiers.

La notion de faute personnelle ne devrait plus dorénavant entraver l'octroi de cette protection fonctionnelle qui, si elle a un coût important pour l'état, est indissociable de la notion de sérénité dont tous les policiers ont aujourd'hui besoin pour exercer leur mission régaliennne dans des conditions compatibles avec la rugosité croissante de notre société.

La complexité des dispositifs judiciaires et de la jurisprudence relative à la désignation des indemnisations des policiers doit au moins être compensée par une protection fonctionnelle qui ne souffre plus le moindre doute dans l'esprit de tous les policiers, quitte, dans les cas de fautes lourdes, à engager des actions récursoires de l'état.